

Panamá, 29 de julio de 1983

Señor don
Alberto Luis Tuñón N.,
Gerente General a.i. del
Banco Hipotecario Nacional,
E. S. D.

Señor Gerente General a.i.:

Avísole recibo de su atento Oficio No .
83(111-01)40, calendado el día 27 del mes que decurre
por medio de la cual me consulta lo siguiente:

1o. El Banco Hipotecario Nacional realiza gestiones a fin de otorgarle un préstamo con garantía hipotecaria y anticrética a la Guardia Nacional, por la suma de Un Millón de Balboas (\$1.000.000.00), para la ejecución de proyectos de viviendas para sus miembros.

2o. Que la transacción que se pretende realizar entre el Banco Hipotecario Nacional y la Guardia Nacional, se formalizará por medio de un Contrato de Préstamo con garantía hipotecaria y anticrética.

3o. Que la anterior negociación, está ubicada dentro del giro normal de las actividades financieras que realiza el Banco, plenamente facultado por las Leyes que regulan su funcionamiento.

En virtud de lo anteriormente expuesto, solicitamos emita su opinión o criterio legal, de acuerdo a la siguiente interrogante:

¿Debe el mencionado préstamo recibir el concepto favorable previo para su contratación de parte del Consejo de Gabinete, de acuerdo a lo establecido en la Ley 3 de 20 de enero de 1977, Ley 43 de 29 de octubre de 1980, y la Resolución No. 173 de 30 de diciembre de 1982? o por el contrario, está exento de tal requisito en base al Artículo 4 de la Ley 3 de 20 de enero de 1977, modificado por el Artículo 1o. de la Ley 10 de 1o. de febrero de 1977".

Cumplo con responder a Ud., de acuerdo con mi leal saber y entender en esta forma:

1o. El Banco Hipotecario Nacional es una entidad autónoma, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 1o. de la Ley 10, de 25 de enero de 1973, que textualmente expresa:-

"Artículo 1o. Créase una empresa estatal, denominada Banco Hipotecario Nacional, la cual contará con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, sujeta a la orientación del Organó Ejecutivo por conducto del Ministerio de Vivienda y a la fiscalización de la Contraloría General de la República, con la finalidad de proporcionar financiamiento a programas nacionales de vivienda, que tiendan a dar efectividad al derecho que consagra el artículo 109 de la Constitución Nacional."

2o. Según el Artículo 312, ordinal 6o., de la Constitución Política, las disposiciones de la reforma constitucional relativas al Título IX, en cuanto al Presuésto General del Estado, iniciarán su vigencia con respecto al Presupuesto de 1985. De esta disposición se desprende que el Presupuesto de las Entidades Descentralizadas aprobado por la Resolución No. 173, de 30 de diciembre de 1982, por la cual el Consejo de Gabinete dictó las "Normas Generales de Administración Presupuestaria para el Sector Público", en virtud de la atribución

que le otorgó el Artículo 180, ordinal 9o., de la Constitución Política tal como aparecía redactado antes de las reformas aprobadas en el Referéndum el 24 de abril de 1983.

3o. El Artículo 36 de la aludida Resolución No. 172, expedida por el Consejo de Gabinete que aprobó el Presupuesto de las Entidades Descentralizadas para la vigencia fiscal comprendida entre el 1o. de enero y el 31 de diciembre de 1983, aprueba el Presupuesto del Banco Hipotecario Nacional y el Artículo 1o. de la Resolución No. 173, también mencionada que dicta las Normas Generales de Administración Presupuestaria sujeta a sus disposiciones a las Instituciones Autónomas y por ende al Banco Hipotecario Nacional. Este Artículo, en el ordinal 3o. señala:

"Artículo 1o. La presente Resolución establece las Normas Generales de Administración Presupuestaria para las Instituciones Públicas, sin perjuicio de las atribuciones sobre control externo que la Constitución, Leyes, Decretos, Resoluciones y demás disposiciones normativas confieren a la Contraloría General de la República.

con Instituciones Públicas y están sujetas a la presente Resolución:

1o.....

3o. Las Instituciones Autónomas, semiautónomas, Corporaciones, empresas públicas, empresas estatales y demás entidades descentralizadas."

Esta disposición no hace ninguna distinción, por lo cual debe entenderse que a todas las instituciones autónomas de Panamá les es aplicable.

4o. El Artículo 51, de esta Resolución No. 173, en el literal e), previene, en forma imperativa, que "el monto total de los contratos que celebren las Instituciones Públicas hace necesario" que:

".....c) Además aquellos contratos cuyo monto sea de \$250.000.00 ó más en los casos de Entidades Descentralizadas y Municipales y de \$150.000.00 o más en el Gobierno Central, sólo podrán ser celebrados si previamente el Consejo de Gabinete emite concepto favorable sobre la contratación". (El subrayado es mío).

Ese adverbio de modo "sólo" que emplea el párrafo subrayado remarca que es condición indispensable para que las entidades autónomas puedan celebrar contratos cuando el monto sea de L.250.000.00 ó mas, que reciban previamente del Consejo de Gabinete concepto favorable para su celebración, pues el "Diccionario de la Lengua Española" indica que aquel adverbio de modo "sólo" significa "únicamente, solamente". (Cfr. a pág. 1245, ed. de 1970).

Importante es tener presente que la mencionada Resolución No.173 de 1982, tiene su origen a nivel constitucional como se dejó anotado precedentemente. En efecto, el Artículo 180, ordinal 9o, de la Constitución Política que sirvió de base para la dictación de esa Resolución es de este tenor:-

"Artículo 180.-Son funciones del Consejo de Gabinete:-

.....
 9o.-Dictar la política económica y, en particular, aprobar el Presupuesto de ingresos y egresos, y el de inversiones públicas del Gobierno Central, de las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales; acordar los créditos suplementarios o extraordinarios referentes al mismo; y aprobar y modificar el Arancel de Importación.

La Junta Directiva de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, participará con derecho a voz en las sesiones del Consejo de Gabinete en que se discuta el Presupuesto de ingresos y egresos y de inversiones públicas del Gobierno Central, de las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales".

5o.º Sobre esta tema, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 14 de febrero de 1980, puntualizó:-

"Es bueno anotar, sobre este particular, que en nuestras primeras constituciones, el Organo Legislativo aprobaba con o sin modificaciones el proyecto de Presupuesto que le sometía a su consideración el Organo Ejecutivo y únicamente el que correspondía a la Administración Central. En cambio, según el régimen

constitucional vigente se atribuyó al Consejo de Gabinete dictar la política económica del Estado, aprobar el presupuesto de la Administración Central y, además, el de inversiones de las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales. Esto significa una ampliación profunda de las atribuciones del Consejo de Gabinete en materia económica y presupuestaria, a la vez que un cambio del sistema anterior, dado que ahora el Presupuesto ha dejado de ser un acto de legislación para convertirse en un acto de administración.

Resulta oportuno indicar también que esta atribución la ejerce el Consejo de Gabinete con exclusividad, a diferencia de las constituciones anteriores, según las cuales el Organó Legislativo/Ejercía; pero respecto del proyecto de presupuesto que le presentaba el Ejecutivo. La intervención del Organó Legislativo en esta materia ha quedado limitada a la intervención de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, con derecho a voz, en las sesiones del Consejo de Gabinete en las que se discutan los citados presupuestos."

.....

"Es evidente, entonces, que según el ordinal 9o. del artículo 180 de la Constitución vigente, es atribución privativa del Consejo de Gabinete la aprobación del Presupuesto Nacional, la cual implica la elaboración de la relación de los ingresos, la distribución de las apropiaciones requeridas para el período fiscal y el establecimiento del régimen jurídico reglamentario sobre la ejecución de aquél."
 (El subrayado es mío).

5o.- Tratándose, como se trata, de un contrato de préstamo cuyo monto es de un millón de balboas (Bs.1.000.000.00), cantidad que excede el límite prescrito en el Artículo 51, literal c), de la Resolución No.173,

de 30 de diciembre de 1982, opino que para que se pueda celebrar requiere que el Consejo de Gabinete emita concepto favorable antes de su celebración. Este, porque, como se deja expuesto, el premencionado Artículo 51, literal c), de la Resolución 173 que establece el régimen jurídico reglamentario sobre la ejecución del presupuesto, tiene un fundamento constitucional y fue expedido con posterioridad a la Ley No. 3 de 1977, por lo cual es de preferente aplicación.

En esta forma espero haber absuelto debidamente su interesante consulta.

De Ud. con toda consideración,

Lcdo. Carlos Pérez Castellón
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION