

25 de junio de 1996,

Licenciado  
Aristides Romero Jr.  
Contralor General de la República  
E. S. D.

Señor Contralor:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los servidores de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su Oficio No.1882-Leg, calendado 5 de junio de 1996, mediante el cual tuvo a bien elevar Consulta a este Despacho, relacionada a la correcta interpretación y alcance que tiene la oración contemplada en el artículo 10 de la Ley No.65 de 10. de diciembre de 1975. Por la cual se crea la Corporación Financiera Nacional (COFINA), modificado por el artículo 3 de la Ley No.46 de 25 de julio de 1978, por la cual se modifican los artículos 9 y 10 de la Ley No.65 de 1975, que dice:

"Artículo 3.- El artículo 10 de la Ley 65 de 10. de diciembre de 1975, quedará así:

"Artículo 10.- No se aplicarán a la CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL las disposiciones contenidas en el Decreto de Gabinete No.283 de 1970 ni las contenidas en la Ley 4 de 1935.

LA CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL se regirá por las normas del Derecho Privado, salvo en materia laboral y otras excepciones previstas en la presente Ley. Las excepciones contempladas en el presente artículo no se aplicarán a las empresas no estatales, en la cuales COFINA tenga participación".

En primera instancia, veamos algunos aspectos importantes sobre el tema consultado:

**LEY No. 65 DE 10. DE DICIEMBRE DE 1975, POR LA CUAL SE CREA LA CORPORACION FINANCIERA NACIONAL (COFINA).**

El artículo 10. de la citada Ley No.65, precisa que la Corporación Financiera Nacional es una Empresa Estatal, que estará sujeta a la política económica del Gobierno Nacional y a la fiscalización de la Contraloría General de la República. Veamos:

**"Artículo 10.-** Crease una empresa estatal denominada Corporación Financiera Nacional (COFINA), la cual tendrá personería jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, con el objeto principal de fomentar actividades y empresas prioritarias al desarrollo económico nacional. La Corporación Financiera Nacional estará sujeta a la política del Gobierno Nacional y a la fiscalización de la Contraloría General de la República.

(El subrayado es nuestro).

De la citada excerta legal se desprende, el carácter estatal que reviste a la empresa COFINA; ello es así, por el hecho que la misma estará sujeta a la política del Gobierno Nacional, y a la fiscalización de la Contraloría General de la República. Debemos tener presente, que esta última solamente fiscaliza entes públicos y no privados.

Así mismo, observamos lo dispuesto en el artículo 30. del mismo cuerpo legal que establece lo siguiente:

**"Artículo 30.** La Nación es solidariamente responsable de las obligaciones de la Corporación Financiera Nacional".

Debemos entender, que siendo la Nación solidariamente responsable de las obligaciones de la Corporación Financiera Nacional, ésta queda facultada para fiscalizar sus créditos u otros, en cualquier momento, partiendo del hecho que tal solidaridad constituye un nexo obligatorio común que fuerza a cada uno de los deudores a cumplir o pagar por la totalidad, cuando sea exigido por el acreedor o acreedores con derecho a ello.

Por su parte, los artículos 5 y 6 ibídem, establecen claramente cuales son las facultades que tiene la Corporación Financiera Nacional.

**"Artículo 5.-** La Corporación Financiera Nacional queda facultada para:

- a) Promover la constitución y el desarrollo de empresas privadas, mixtas, municipales o estatales de producción que se dediquen a actividades prioritarias de desarrollo económico nacional, según éste quede definido en los planes nacionales, regionales, sectoriales u operativos del Gobierno Nacional, particularmente en las áreas de producción manufacturera, exportación, turismo, transporte y explotación de recursos naturales, mediante el otorgamiento de créditos, garantías o arrendamientos de activos o por cualquier otro medio.
- b) Participar en el capital social de las empresas a que se refiere en artículo anterior, mediante la adquisición de acciones, participaciones sociales u otros valores de las mismas con el objeto de fomentar la producción en renglones de poco acceso a los mercados tradicionales de capital y de fortalecer y perfeccionar el desarrollo de un mercado de valores en la República de Panamá.
- c) Brindar asistencia técnica para proyectos específicos.
- d) Administrar o participar en la administración, por cuenta propia o ajena, de cualesquiera empresas o sociedades que se dediquen a actividades económicas prioritarias al desarrollo nacional, de acuerdo con los contratos de administración u otros convenios que se pacten.
- e) Realizar de por sí, o mediante los servicios de expertos o entidades debidamente capacitadas, estudios generales o específicos, ya sean técnicos, económicos o de factibilidad, necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.
- f) Coadyuvar, con las otras entidades estatales, en la orientación de las inversiones extranjeras hacia actividades prioritarias al desarrollo nacional.
- g) Colaborar con las otras entidades del

Estado en el fomento de las exportaciones, mediante el otorgamiento de financiamiento.

h) Brindar financiamiento y asesoramiento a actividades económicas de pequeña y mediana escala que sean prioritaria al desarrollo nacional.

i) Emitir bonos, títulos y demás valores y colocarlos, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

j) Dedicarse a la administración, como fiduciario o en cualquier otro carácter, de fondos especiales para la realización de proyectos específicos que se le encomienden.

k) Contratar empréstitos y asumir obligaciones con organismos y entidades nacionales, extranjeras o internacionales.

l) Actuar como intermediario financiero o fiduciario en el mercado de valores, llevando a cabo e inclusive garantizando la colocación de acciones, bonos títulos y demás valores semejantes, tanto del Sector Público como del Sector Privado.

m) Comprar, vender o negociar en general con acciones, bonos, títulos y demás valores.

n) Afianzar y avalar obligaciones de empresas que se dediquen a actividades prioritarias para el desarrollo económico nacional; y

ñ) Cualquiera otras que se le asignen por Ley.

PARAGRAFO: Para los efectos de esta Ley, se entenderá por empresa estatal de producción, aquélla que sea creada por Ley para llevar a cabo, sin participación de capital privado, actividades económicas que no sean estrictamente servicios públicos."

"Artículo 6.- Para el cumplimiento de sus funciones, la Corporación Financiera Nacional queda facultada para ejercer derechos y

contraer obligaciones en general y en especial para comprar, vender, arrendar o en cualquier otra forma negociar con bienes de toda clase, contratar personal técnico especializado, construir obras y planificar o ejecutar sus programas, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

No obstante, para vender su participación en empresas estatales o públicas de producción, requerirá autorización del Consejo Nacional de Legislación mediante Ley."

En el primero de los artículos, podemos observar en su literal "1" que se establece que la Corporación Financiera Nacional está facultada para: "actuar como intermediario financiero" en el mercado de valores, llevando a cabo e inclusive, garantizando la colocación de acciones, bonos, títulos y demás valores semejantes, tanto del Sector Público como del Sector Privado". Tal facultad, no se encuentra constreñida, única y exclusivamente al ámbito de aplicación del derecho privado, tal y como es el criterio legal, vertido por su Despacho.

En lo que respecta a la segunda norma enunciada, la misma tampoco se encuentra limitada, de manera exclusiva al ámbito del Derecho Privado, en los casos en que la Corporación Financiera Nacional actúe como intermediario financiero.

Dentro del contexto general de su consulta, hemos podido observar que el Despacho a su digno cargo, considera y así califica a la Corporación Financiera Nacional, no como un ente estatal propiamente dicho, sino bajo el prisma y categoría de un Banco, prueba de ello lo manifiestan en el último párrafo de su consulta, cuando señalan que:

"Con respecto al artículo 2 de la Ley 56 de 1995, que reza que las entidades públicas que la Ley autorice se regirán por las normas de Derecho Privado, lo que expresa para nuestro caso es que COFINA se regirá por el Derecho Privado, cuando actúa como banco, únicamente. De consiguiente COFINA no está exenta de cumplir con las disposiciones de la Ley de Contratación Pública, cuando no realiza negocio de banca".

(El subrayado es nuestro).

En este sentido, debemos tener bien claro, que la Corporación Financiera Nacional, no es un BANCO, ésta es una empresa estatal, la cual tendrá personería jurídica, patrimonio propio y autonomía

en su régimen interno, con el objeto principal de fomentar actividades y empresas prioritarias al desarrollo económico nacional. En este mismo orden de ideas, tenemos que el artículo 10 de la Ley No.65 de 10. de diciembre de 1975, por la cual se crea la Corporación Financiera Nacional (COFINA), modificado por el artículo 3 de la Ley No.46 de 25 de julio de 1978, establece que no se aplicarán a la Corporación Financiera Nacional las disposiciones contenidas en el Decreto de Gabinete 238 de 1970, por el cual se deroga, en todas sus partes, el Decreto de Gabinete No.73 de 8 de abril de 1970, que reforma el régimen bancario y crea la Comisión Bancaria Nacional.

Esto nos indica que a la Corporación Financiera Nacional tampoco le son aplicables las disposiciones del régimen bancario ni de la Comisión Bancaria Nacional.

Ahora bien, para determinar si COFINA es o no un Banco, debemos tener claro, en qué consiste el NEGOCIO DE BANCA, razón por la cual observaremos la definición que de dicho término, conceptualiza y desarrolla el literal "b" del artículo 2 del Decreto de Gabinete No.238 de 2 de julio de 1970, anteriormente citado. Veamos:

"Artículo 2o. Para los efectos de este Decreto de Gabinete, a los términos que a continuación se expresan se les atribuirá el sentido siguiente:

a).....

b) "Negocio de Banca": Principalmente la operación de captar recursos financieros del público por medio de la aceptación en depósito de dinero exigible a la vista o a plazo o por cualquier otro medio autorizado por la ley al efecto; y la utilización, por cuenta y riesgo del banco, de tales recursos para préstamos, inversiones o cualquier otra operación autorizada por la ley o los usos bancarios;"

Debemos resaltar el hecho, que la frase: "y la utilización, por cuenta y riesgo del banco", no es aplicable al caso subjuédice, toda vez que COFINA, no puede disponer de sus bienes con libre albedrío, por cuanto que el artículo 3 de la Ley No.65 de 1975, por la cual se crea la Corporación Financiera Nacional, señala que la Nación es solidariamente responsable de las obligaciones de la Corporación Financiera Nacional; esto, evidentemente limita la actuación y procedimientos, que pudiera llevar a cabo o ejecutar la Administración de la Corporación. Entiéndase con esto que COFINA

debe ceñirse dentro de un marco estrictamente legal, que no vaya en detrimento de su administración y en perjuicio de la Nación.

Ahora bien, el artículo 10 de la Ley 65 de 10. de diciembre de 1975, modificado por el artículo 3 de la Ley No.46 de 25 de julio de 1978, establece que la Corporación Financiera Nacional se registrará por las normas del Derecho Privado, de la siguiente manera:

"Artículo 3.- El artículo 10 de la Ley 65 de 10. de diciembre de 1975, quedará así:

"Artículo 10. No se aplicarán a la CORPORACION FINANCIERA NACIONAL las disposiciones contenidas en el Decreto de Gabinete No.238 de 1970 ni las contenidas en la Ley 4 de 1935.

La CORPORACION FINANCIERA NACIONAL se registrará por las normas del Derecho Privado, salvo en materia laboral y otras excepciones previstas en la presente Ley. Las excepciones contempladas en el presente artículo no se aplicarán a las empresas no estatales, en las cuales COFINA tenga participación". (El subrayado es nuestro).

De las normas reproducidas, se destacan importantes aspectos, a saber:

a.- La Corporación Financiera Nacional, es una Empresa estatal, con patrimonio y autonomía, creada con el objeto principal de fomentar actividades y empresas prioritarias al desarrollo económico nacional;

b.- Está facultada para ejercer derechos y contraer obligaciones -en general- y -en especial- para comprar, vender, arrendar o en cualquier otra forma negociar bienes de toda clase.

c.- Podrá llevar dichas funciones a través de sus unidades administrativas o por intermedio del Banco Nacional de Panamá o de cualesquiera otras entidades, de acuerdo a los términos pactados en los respectivos convenios que al efecto celebre.

d.- Que se registrará por normas de Derecho Privado, salvo en materia laboral y otras excepciones previstas en la Ley.

e.- El Consejo Directivo de la Corporación Financiera Nacional tiene entre sus funciones, la de aprobar las transacciones y autorizar los contratos en que sea parte la Corporación, que excedan los límites que conforme a los reglamentos correspondientes, compete al Gerente General, y

f.- El Gerente General de la Corporación Financiera Nacional, tendrá a su cargo la administración plena de la Corporación, para llevar a cabo toda clase de operaciones.

De lo expresado, no cabe la menor duda que, dentro de la organización estatal panameña, la Corporación Financiera Nacional es una Empresa estatal con especiales características; siendo una de las más relevantes, el hecho que se rige por normas de DERECHO PRIVADO, salvo en materia laboral y otras excepciones previstas en su Ley Orgánica. De allí, pues, que los Códigos Civiles y de Comercio, son aplicables a este ente estatal

Este Despacho es de la opinión que todas las actuaciones que realice la Corporación Financiera Nacional, se regirán por las normas del Derecho Privado, tal y como ha sido establecido por el artículo 10 de la Ley No.65 de 1978. No obstante, debemos hacer énfasis en que la Contraloría General de la República está facultada para intervenir en cualquier momento, y para fiscalizar los créditos u otras operaciones de la Corporación, partiendo del hecho que esta Corporación estará sujeta a la política del Gobierno Nacional y a la fiscalización de este ente regulador. (V. art. 1° de la Ley N°65 de 1975).

Por último, es importante tomar en consideración lo establecido en el artículo 7 del Código Fiscal, según el cual las disposiciones de este Código, son aplicables a las entidades autónomas del Estado en materias no específicas. De conformidad con esta disposición y siendo que la Corporación Financiera Nacional es una Empresa estatal, las normas del Código Fiscal rigen su actuación de manera supletoria, en todo aquello no previsto en su Ley especial.

En estos términos esperamos haber atendido debidamente su solicitud.

De usted, con toda consideración.

Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración