

C-No.170

Panamá, 24 de julio de 2001.

Su Excelencia
DR. MIGUEL A. CÁRDENAS
Ministro de Vivienda
E. S. D.

Señor Ministro:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesora y Consejera de los funcionarios de la Administración Pública, me permito ofrecer contestación a la Consulta que tuvo a bien elevar a esta Procuraduría de la Administración, relacionada con ciertos aspectos relativos al Fondo de Ahorro Habitacional (FONDHABI).

En primera instancia debemos indicar que en esta ocasión, la Procuraduría de la Administración no comparte el criterio jurídico expresado por el Ministerio a su cargo, por las razones que a continuación indicaremos.

La política nacional de vivienda dentro de nuestro ordenamiento jurídico, tiene rango constitucional, lo que se traduce en responsabilidad del Estado, el velar porque la misma alcance y llegue a todos los panameños sin ningún distingo; ello en virtud de lo establecido en el artículo 113 que establece lo siguiente:

"Artículo 113. El Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso."

Es de suponer que tanto la Ley N°.22 de 1991, por la cual se establecen las bases de la Política Nacional de

Vivienda, se crea el Fondo de Ahorro Habitacional y el organismo regulador del mismo, así como otras leyes que analizaremos mas adelante, constituyen las normas que desarrollan el principio constitucional anteriormente citado. Veamos:

Ley N°.22
de 27 de julio de 1991
Por la cual se establece las bases
de la Política Nacional de Vivienda
Artículo 30, numeral 5

Esta ley establece, que el Fondo de Ahorro Habitacional (FONDHABI), contará principalmente con los siguientes recursos:

"Artículo 30. El Fondo de Ahorro Habitacional contará, principalmente, con las siguientes fuentes de recursos:

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
5. Los recursos provenientes de la venta o arrendamiento de tierras revertidas o por revertir destinados a vivienda, según se establezca en el Plan General de Uso de Suelos, de que trata la Ley N°.1 del 14 de enero de 1991 y que no forme parte del Fondo Especial para Vivienda de Interés Social, establecido en al Artículo 20 de la citada ley.
El producto de la venta de valores, cartera, bonos y otros que se destinen al Fondo de Ahorro Habitacional."

De acuerdo con esta norma, al crearse o constituirse por ley el FONDHABI, Fondo de Ahorro Habitacional, recibiría como fuente de recurso, aquellos provenientes de la venta o arrendamiento de tierras revertidas o por revertir destinados a la vivienda.

Ley N°.5
de 25 de febrero de 1993
Por la cual se crea la
Autoridad de la Región Interoceánica
Artículo 22

La Ley N°.5 de 25 de febrero de 1993, por la cual se crea la Autoridad de la Región Interoceánica de Panamá y se adoptan otras medidas sobre los bienes revertidos, en su artículo 22, primer párrafo del parágrafo, del numeral 4 dispone lo siguiente:

"Artículo 22. El patrimonio de LA AUTORIDAD estará constituido por:

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.

Parágrafo. **Los ingresos por arrendamiento o venta de viviendas revertidas o por revertir** y sus terrenos, se destinarán a un fondo especial para la construcción de viviendas y proyectos de urbanización de interés social.

..." (El resaltado es nuestro)

En este primer caso (**Ley N°.22 vs Ley N°.5**), estamos en presencia del Principio de la Derogación de la Ley, consagrado en el artículo 36 del Código Civil, que dispone:

"Artículo 36. Estimase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería"

Es evidente que entre estas dos (2) normas, se produjo una derogación tácita en lo que respecta al destino de los fondos provenientes de las ventas y arrendamientos de tierras revertidas o por revertir; es decir, impera lo establecido en el artículo 22 de la Ley N°.5 de 1993, sobre el artículo 30 numeral 5, de la Ley N°.22 de 1991, por quedar este último artículo tácitamente derogado.

Este principio de la Derogación de la Leyes, se repite con posterioridad a la promulgación de la Ley N°.5 de 1993, cuando mediante Ley N°.20 de 15 de mayo de 1995, se crea el **FONDO FIDUCIARIO**. Veamos:

Ley N°.20
de 15 de mayo de 1995
por la cual se crea el Fondo Fiduciario para el Desarrollo
Artículo 1, numeral 2

"Artículo 1. Se crea el Fondo Fiduciario para el Desarrollo, en adelante denominado el Fondo, que el Ministerio de Hacienda y Tesoro¹ (fideicomitente), constituirá en el Banco Nacional de Panamá (fiduciario). Su capital estará compuesto por:

- 1.
 2. Los fondos provenientes **de las ventas** que realice la Autoridad de la Región Interoceánica.
- ..." (El resaltado es nuestro)

Como podemos observar, con la creación del Fondo Fiduciario para el Desarrollo, la Autoridad de la Región Interoceánica pierde como fuente de recursos, los fondos provenientes de las ventas que realice y, solo mantendrá como recurso, el arrendamiento por dichos bienes.

Con posterioridad a la Ley N°.20 de 1995, se promulga la Ley N°.9 de 22 de enero de 1999, por la Cual se Adoptan medidas de carácter administrativo y económico para resolver situaciones urgentes en las áreas revertidas localizadas en los Distritos de Panamá y Colón y se adopta el procedimiento de financiación presupuestaria de la Autoridad de la Región Interoceánica.

Esta ley, mediante su artículo 3, modificó el numeral 2 del artículo 1 de la Ley N°.20 de 1995, de la siguiente manera:

"Artículo 3. El numeral 2 del artículo 1 de la Ley 20 de 1995 queda así:

Artículo 1.

...

2. Los fondos provenientes de las ventas que realice la Autoridad de la Región Interoceánica, previa deducción de una

¹ Hoy, Ministerio de Economía y Finanzas

porción atribuible a gastos de operación de la Autoridad, de mantenimiento de bienes revertidos y de inversión de infraestructura, los cuales se determinarán y consignarán anualmente en el Presupuesto de Rentas y Gastos de la Institución."

A diferencia de lo señalado en el numeral 2 del artículo 1, de la Ley N°.20 (**actualmente modificado**), por la cual se crea el Fondo Fiduciario, ahora, pasarán a formar parte de éste, previa deducción de una porción atribuible a gastos de operación de la Autoridad de la Región Interoceánica, incluyendo gastos de mantenimiento de bienes revertidos y de inversión de infraestructura.

Ahora bien, mediante el artículo 1 de la Ley N°.22 de 27 de junio de 2000, se vuelve a modificar el numeral 2 del artículo 1 de la Ley N°.20 de 1995, de la siguiente forma:

"Artículo 1. Se modifica el numeral 2 del artículo 1 de la Ley 20 de 1995, así:

Artículo 1.

...

2. Los fondos provenientes de las ventas y concesiones que realice la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI). ..."

Esta última modificación al numeral 2 del artículo 1 de la Ley N°.20 de 1995, ahora no solo establece que el capital fundacional del Fondo Fiduciario, estará constituido por los fondos provenientes de las ventas que realice la Autoridad de la Región Interoceánica, sino que también lo constituirá, las concesiones que realice la ARI.

Por todo lo anteriormente señalado, este Despacho es del siguiente criterio:

1. El Fondo de Ahorro Habitacional (FONHABI), creado mediante Ley N°.22 de 1991, perdió su vigencia respecto a los recursos provenientes de la venta o arrendamiento de tierras revertidas o por revertir destinados a las viviendas, por la derogación tácita del artículo 22 de la Ley N°.25 de 1993, por la cual se crea la Autoridad de la Región Interoceánica.

2. La ARI, solo mantiene como fuente de recurso de su patrimonio, los fondos provenientes del arrendamiento de bienes revertidos o por revertir.
3. El Fondo Fiduciario para el Desarrollo, mantiene como capital fundacional, los fondos provenientes de las ventas y concesiones que realice la ARI, tal y como ha quedado establecido mediante el artículo 1 de la Ley N°.22 de 27 de junio de 2000.

Esperamos de este modo, haber atendido debidamente su solicitud; nos suscribimos de usted, con la seguridad de nuestro respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/jabs