

23 de julio de 1996.

Licenciado
Luis Carlo Amado A.
Gerente General del Banco
Hipotecario Nacional.
E. S. D.

Señor Gerente General:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los servidores de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su Oficio No. 96(2000-01)1277, calendado 10 de junio de 1996, mediante el cual tuvo a bien elevar Consulta a este Despacho, relacionada con la viabilidad jurídica de realizar la venta de Cheques Fiscales que fueron recaudados por el Banco Hipotecario Nacional en el acto público de licitación de los terrenos conocidos como "Loma Fruta de la Pava", ubicados en la ciudad de Panamá.

Externamos nuestra opinión de la siguiente manera:

Compartimos lo expresado por el Departamento de Asesoría Legal del Banco Hipotecario Nacional, cuando manifiesta, que no existe disposición o norma alguna que autorice o regule de manera especial la venta de cheques fiscales por parte de las entidades centralizadas y descentralizadas del Estado.

En primer lugar, analizaremos lo relacionado con la vigencia y aplicación del Decreto de Gabinete No. 7 de 1991. Este instrumento es el primer Decreto que emite el Gobierno Nacional de esa época que guarda relación con la emisión de los cheques fiscales.

El artículo 2 de ese Decreto de Gabinete dice:

ARTICULO 2o: Los cheques fiscales se utilizarán, por su valor nominal, exclusivamente para:

1. El pago, total o parcial, de las obligaciones de vigencias expirada que adeuden a sus acreedores el Gobierno Central y las Instituciones Públicas en concepto de los bienes y servicios adquiridos o tomados en arrendamiento por ejercicios fiscales

interrogantes éstas que encuentran su explicación en la confusión que se desprende de la lectura del Decreto 7 de 10 de abril de 1991.

Que es la intención del Gobierno Central y las Instituciones Públicas correspondientes, que las disposiciones emitidas sean lo más claras posibles, evitándose así dejar a la libre interpretación el contenido y espíritu de las mismas."

El artículo séptimo del Decreto de Gabinete No.16 de 30 de mayo de 1991, en su primera parte dispone:

"ARTICULO SEPTIMO: Los beneficiarios de los cheques fiscales utilizarán los mismos para cancelar hasta el cien por ciento (100%) de los tributos propios que adeuden al 31 de diciembre de 1989..."

Como podemos observar, ambas disposiciones establecían de manera clara y categórica, que tales cheques fiscales sólo se utilizarían para el pago de obligaciones contraídas con el Estado hasta la vigencia fiscal del año 1989; cualquier otra deuda que se tuviera luego de ese año, no podrá ser cancelada con los ya citados cheques fiscales.

Mediante Decreto de Gabinete No. 21 de 3 de julio de 1991, se reforma el Artículo 7 del Decreto de Gabinete No. 16 de 30 de mayo de 1991, quedando así:

"ARTICULO PRIMERO: Modifíquese el Artículo Séptimo del Decreto de Gabinete No. 16 de 30 de mayo de 1991, el cual quedará así:

"ARTICULO SEPTIMO:
.....
..... También podrá utilizarse los cheques fiscales para pagar, en todo o en parte, el precio de los bienes estatales que se vendan mediante contratación directa en los casos en que, por falta de postores, la licitación, el concurso o la solicitud de precio, según sea el caso, hayan sido declarados desiertos...."

Con esta norma, el Gobierno Nacional expande la utilización de

los cheques fiscales que puedan estar circulando en manos de sus acreedores y permite que los mismos se utilicen para comprar bienes estatales, que se vendan productos mediante contrataciones directas, licitaciones, concursos o solicitudes de precios.

Mediante Decreto Ejecutivo No. 130 de 3 de julio de 1991, se reglamenta el Decreto de Gabinete No.16 de 30 de mayo de 1991, modificado por el Decreto de Gabinete No.21 de 3 de julio de 1991, por la cual se autoriza la emisión de una serie de cheques fiscales.

El artículo noveno de este Decreto reglamentario, dispone:

"ARTICULO NOVENO: Los cheques fiscales que se expidan según lo normado en este Decreto podrán transferirse mediante endoso y entrega y serán utilizados por el adquirente únicamente con los mismos derechos conferidos a su titular original".

(El subrayado es nuestro)

De la norma reproducida se colige, que toda persona natural o jurídica, que posea por cualquier motivo cheques fiscales, solo lo podrá utilizar para cancelar deudas pendientes con el Gobierno, hasta la vigencia fiscal de 1989, única y exclusivamente para el pago de los fines para los cuales fueron emitidos. El artículo décimo, de ese instrumento reglamentario establece de manera taxativa, cuales podrán ser los usos que se les podrán dar a los cheques fiscales. (V. artículo décimo)

Los aspectos más relevantes de las disposiciones que hemos citados son las siguientes:

a). Los cheques fiscales, nacieron de la voluntad del Poder Ejecutivo, por cuanto que el Gobierno Central y las Instituciones Públicas adeudaban importantes sumas de dinero en concepto de adquisición y alquiler de bienes y servicios correspondientes a los ejercicios fiscales anteriores al de 1990.

b). La finalidad exclusiva de dichos cheques es la siguiente:

.- Para el pago total o parcial, de las obligaciones de vigencia expirada que adeude el Gobierno Central en concepto de:

.- Bienes y servicios adquiridos o tomados en arrendamiento durante los ejercicios fiscales anteriores al

año 1990.

.- Previo dictamen de la Contraloría General de la República, el importe que se adeude a funcionarios del servicio Diplomático o Consular panameño en el exterior, en concepto de pasajes, arrendamientos que hayan pagado de su cuenta y otras impensas distintas al salario o vacaciones que hayan causado durante los ejercicios fiscales anteriores al de 1990.

.- Los créditos reconocidos por tributos pagados de más o indebidamente durante los ejercicios fiscales anteriores al año 1990.

.- Las obligaciones dimanantes de subsidios pagaderos a colegios privados.

Salvo las finalidades enunciadas en los párrafos anteriores, los cheques fiscales no podrán utilizarse para otro objetivo por los beneficiarios. De igual manera, este Despacho es del criterio jurídico que ni el Banco Hipotecario Nacional ni ninguna otra institución estatal, sea esta centralizada o descentralizada, puede poner a la venta los cheques fiscales. Independientemente que, estos cheques sean un documento negociable circulante, mediante el endoso y la entrega esto no habilita a ninguna persona natural o jurídica para que proceda a la venta de los mismos, en ningún tipo de remate, licitación o cualquier otra forma de compra y venta.

Estamos conscientes de la limitante que existe en la utilización de los cheques fiscales. De allí que le sugerimos que se planteen al Organismo Ejecutivo soluciones a fin de extender su utilización.

Entre las posibles opciones podemos sugerir las siguientes:

- a. Autorizar su uso para la cancelación total o porcentual, de los aportes presupuestarios asignados a su institución y por ende a todas las instituciones que en la actualidad se encuentran en la misma situación.
- b. Redimir los cheques fiscales cuya suma haya sido previamente incluida o programada en el próximo ejercicio fiscal, a fin de hacerlos efectivos, tal como lo

establece el artículo Décimo Segundo el Decreto Ejecutivo No. 130 de 3 de julio de 1991, por el cual reglamenta el Decreto de Gabinete No.16 de 30 de mayo de 1991, modificado por el Decreto de Gabinete No.21 de 3 de julio de 1991, por la cual se autoriza la emisión de una serie de cheques fiscales, que dice:

"ARTICULO DÉCIMO SEGUNDO: Si el Gobierno Central y las instituciones Públicas decidieran en cualquier momento pagar en efectivo las obligaciones de vigencia expirada que adeuden, conforme a lo señalado en el parágrafo del artículo tercero del Decreto de Gabinete No. 16 del 30 de mayo de 1991, las partidas correspondientes deberán ser depositadas en el Banco Nacional de Panamá, quien será el organismo encargado de redimir los cheques fiscales de acuerdo con los montos señalados por la Controlaría General de la República."

Para concluir, consideramos que no procede la venta de los cheques fiscales, que fueron recaudados por el Banco Hipotecario Nacional, en el acto público de licitación pública de los terrenos conocidos como "Loma Fruta de la Pava, debido a que no existe ninguna norma jurídica que permita dicha venta.

De esta manera esperamos haber absuelto en debida forma sus interrogantes.

Licda. Alma Montenegro de Fletcher.
Procuradora de la Administración.

L.L/14/cch