

Panamá, 26 de febrero de 1997.

Doctor
IVAN DÍAZ R
Presidente de la Junta Directiva
de la Corporación Financiera Nacional
E. S. D.

Señor Presidente:

A continuación me permito absolver la Consulta que tuvo a bien plantearme en su Nota No.s/n, calendada 22 de enero de 1997, y recibida en este Despacho el 13 de febrero del mismo año, relacionada con la cartera morosa de la Corporación Financiera Nacional, la cual refleja en su contexto general un saldo significativo de intereses acumulados que hacen de dichas obligaciones contractuales de difícil cumplimiento por parte de los deudores.

Antes de dar respuesta a su Consulta, consideramos necesario observar las siguientes consideraciones.

Debemos señalar en primera instancia, que este Despacho mantiene el criterio jurídico expresado en Consultas anteriores, en lo que respecta a la obligación por parte de COFINA, de hacer exigible el cumplimiento de los cobros que adeudan a la institución. No obstante, en esta ocasión haremos ciertos señalamientos jurídicos, ~~con vistas~~ a buscar una pronta y adecuada solución ante la problemática planteada, sin que con ello se cause una reducción en el patrimonio de esa entidad estatal.

Veamos ahora, los aspectos que se han considerado y la propuesta planteada por la Junta Directiva de COFINA, como posibles opciones para el tratamiento y recuperación de por lo menos una parte de la cartera morosa que mantiene la Corporación.

1. La propuesta no debe causar una reducción en el patrimonio neto de COFINA en consecuencia no se considera para los efectos, una lesión patrimonial.
2. El Consejo Directivo de COFINA, según lo que dispone el Artículo 17, literal g, está facultado para "aprobar transacciones".
3. La propuesta está orientada a las empresas que muestran capacidad de hacer una cancelación mediante un pago único

del monto que se determine de conformidad al procedimiento que se propondrá y que más adelante se explica.

4. En el caso de créditos sobre los cuales existen acciones legales y demandas de cualquier clases, (sic) se debe determinar individualmente el posible resultado de dichas demandas y aplicar un valor monetario de dicho resultado, el cual se agregará o se reducirá de los montos calculados bajo el procedimiento que se propone.

PROPUESTA.

El Consejo Directivo de la Corporación Financiera Nacional (COFINA) ha considerado que para los efectos de determinar el valor de la cartera y establecer el monto mínimo de recuperación para aquellos créditos que satisfagan los criterios (3) y (4) que anteceden, ha aprobado y somete a su consideración que el monto de dicho pago, en efectivo, será como mínimo el que resulta de recalcular la obligación de dichos préstamos aplicando los términos y condiciones del Programa de Refinanciamiento 1995 (Programa Brady suscrito por la República de Panamá el 17 de abril de 1996 y del cual COFINA es una de las partes de dicho acuerdo).

Para la Institución, los términos y condiciones de Refinanciamiento 1995, representa el costo de fondos de la institución y en la medida que el cobro que realice COFINA, corresponda al monto equivalente así calculados para ésta, se entiende que COFINA ha cubierto sus gastos financieros y que en consecuencia no existe una lesión o afectación al patrimonio neto de COFINA.

El proceso de recálculo de las obligaciones es el procedimiento utilizado por la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Planificación y Política Económica para el cálculo de la Deuda Externa Comercial de Panamá para con cada uno de sus acreedores.

No escapará de su agudo criterio, que al proponer una estructura de costo de fondos se establece una transacción financiera la cual tiene precedentes tanto en Panamá como en una gran parte de los países en desarrollo y por lo tanto puede interpretarse para los efectos de COFINA como una transacción financiera sobre la cual su Consejo Directivo se encuentra facultado por la Ley a decidir.

El procedimiento que se propone ha sido la alternativa que la comunidad financiera ha buscado para tratar los créditos de lata morosidad y limitada capacidad de repago por parte de los deudores, la cual se encuentra ampliamente documentada y que nuestro juicio no rivaliza con las disposiciones que en efecto vienen dadas en la Ley constitutiva de esta entidad autónoma del Estado”.

En primera instancia, debemos tener presente 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. En este sentido el artículo 1o. de la Ley No.65 de 1975, precisa lo siguiente:

“Artículo 1o. Créase 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”.

De la citada exhorta 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.

Es importante resaltar que la Nación es solidariamente responsable de las obligaciones de la Corporación Financiera Nacional, de ahí pues, que 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 sus deudores a cumplir o pagar por la totalidad, cuando sea exigido por el acreedor o acreedores con derecho a ello.

Tal solidaridad se encuentra establecida en el artículo 3o. ibídem, que dice:

“Artículo 3o. La Nación es solidariamente responsable de las obligaciones de la Corporación Financiera Nacional”.

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

“Artículo 5. La Corporación Financiera Nacional queda facultada para:

- a) Promover la construcción 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 el 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 empresa 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 prioritarias 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 encomiende.

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 dedique 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”.

Ahora bien, señalan ustedes que la propuesta presentada por la Junta Directiva está orientada a las empresas que muestran capacidad de haber una cancelación mediante un pago único del monto que se determine de conformidad al procedimiento que se propondrá para la recuperación de la cartera morosa, basados en el literal g del artículo 17 de la ut supra citada Ley.

En ocasiones anteriores, esta Procuraduría ha manifestado que la Corporación Financiera Nacional no esta facultada para congehir, condonar o dejar de acumular intereses pactados a través de contratos. No obstante, y en miras de procurar el mayor logro o beneficio para la institución financiera, en cuanto a la recuperación de sus préstamos de tan alta cartera morosa que amilene con sus deudores, consideramos viable que dicha institución estatal pueda en un momento determinado, establecer un **ARREGLO DE PAGO** con sus prestatarios, siguiendo un mínimo de garantías de forma tal que se cumplan las disposiciones contempladas en la Ley No. 65 de 1975.

Cualquier decisión que tome y vaya a ejecutar la Corporación, debiera obtener el aval de la mayoría de los miembros del Consejo Directivo, tal y como lo establece el artículo 16 de la citada Ley. Veamos:

"Artículo 16o. El Consejo Directivo se reunirá por lo menos una vez al mes y sus decisiones, se tomarán por mayoría de votos de sus miembros" (El subrayado y negritas son nuestros).

El citado artículo, señala taxativamente, que las decisiones que emanen del Consejo Directivo, serán por mayoría de sus miembros, o sea que dichas decisiones no quedan al libre albedrío de una sola persona, sea ésta el Presidente designado o su Gerente General.

Veamos ahora, las facultades o funciones que ostentan los miembros del Consejo Directivo, consagradas en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Corporación:

"Artículo 17o. Son funciones del Consejo Directivo:

- a) Señalar la políticas y aprobar los planes generales de inversiones de la Corporación Financiera nacional.
- b) Aprobar los balances o informes financieros que le somete el Gerente General.
- c) Aprobar el anteproyecto de presupuesto y someterlo a la consideración de las entidades oficiales competentes.
- d) Fijar las dietas o emolumentos que tengan derecho a recibir sus miembros.
- e) Dictar los reglamentos de la Corporación.
- f) Nombrar comités de trabajo y delegarle las funciones que considere convenientes.
- g) Aprobar las transacciones y autorizar los contratos en que sea parte la Corporación que excedan los límites que,

conforme a los reglamentos correspondientes, competan al Gerente General.

h) Designar los representantes en las empresas en las cuales la Corporación tenga participación.

i) Cualesquiera otras que señale la Ley.

j) Considerar cualesquiera otras operaciones que conforme a otras disposiciones de esta Ley, requieran su autorización."

Es oportuno observar con mayor detenimiento, el literal g) del citado artículo 17, por cuanto que el mismo hace alusión a las aprobaciones de las transacciones y autorizaciones de los contratos que celebren el Gerente General o el Presidente del Consejo Directivo, en representación de COFINA.

La responsabilidad en el buen cuidado de la Corporación, recae en la persona del Gerente General, tal y como lo establece el artículo 18 y que es del siguiente tenor:

"Artículo 18o. El Gerente General tendrá la representación legal de la Corporación y podrá delegar dicha representación para casos específicos. El Gerente General tendrá a su cargo la administración plena de la Corporación con la facultad para llevar a cabo todo clase de operaciones y ejercer la fiscalización interna de la misma, pero sujeto a la autorización del Consejo Directivo en aquellas materias que, conforme a esta Ley o los reglamentos dictados por el Consejo Directivo, así lo requieran.

Cuando así lo estime conveniente, el Consejo Directivo también podrá autorizar al Presidente de dicho organismo para ostentar la representación legal de la Corporación".

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

1. COFINA, es una empresa estatal, con patrimonio propio y autonomía, creada con el objeto principal de fomentar actividades y empresas al desarrollo económico nacional.

2. Que 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.

3. Que el Consejo Directivo de COFINA, 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, competan al Gerente General.

4. El Gerente General de COFINA, tendrá a su cargo la administración plena de la Corporación, para llevar a cabo toda clase de operaciones.

5. COFINA, se regirá por normas de Derecho Privado, salvo en materia laboral y otras excepciones previstas en dicha Ley.

De lo señalado no cabe la menor duda de 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.

En efecto, la Ley No.65 de 1975 es clara y terminante al señalar que COFINA se regirá por normas de Derecho Privado. Ello, se ajustará a las normas contenidas en los Códigos Civil y de Comercio, excluyendo lo señalado en el Código Fiscal, instrumento jurídico que contiene normas de Derecho Público.

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 materia no especificadas. De conformidad con esta disposición y siendo COFINA una empresa autónoma del Estado, las normas del Código Fiscal rigen en su actuación, en todo aquello no previsto en su ley especial.

A este respecto, cabe reiterar lo expresado en los artículos 17, literal "g", y 18 de la Ley No.65 de 1975, los cuales facultan al Gerente General de COFINA, para llevar a cabo toda clase de operaciones, pero sujeto a la autorización del Consejo Directivo, cuando así sea necesario de acuerdo a la Ley o a los reglamentos.

Reiteramos en esta ocasión, que en los préstamos otorgados por COFINA, se deberá revisar minuciosamente las operaciones posteriores a la firma de cada uno de los Contratos otorgados, dado que si las partes no han suscrito documento alguno legalmente permitido, que modifique la obligación original, entonces la misma es perfectamente exigible.

Si existe una promesa o garantía de pago de saldos o intereses adeudados por los clientes de la Corporación Financiera Nacional, por otras empresas o persona natural o jurídica, somos del criterio jurídico que no existe impedimento legal alguno, para que COFINA cobre sus créditos a través de un **ARREGLO DE PAGO** con sus deudores, o inconveniente para que cualquier persona pague los créditos, tal y como lo prevé el artículo 1045 del Código Civil, que autoriza el pago de terceros, aun cuando tengan o no interés en el cumplimiento de la obligación.

Debe recordar que si los contratos fueron elevados a la categoría de escritura pública, cualquier alteración o modificación de los mismos respecto al cobro de los intereses, debe llevarse al Registro Público para su registro, tal y como lo establece la Ley, de lo contrario los arreglos podrían estar viciados de nulidad.

Concluimos señalando que, la Corporación Financiera Nacional puede hacer exigible el cobro de lo adeudado, utilizando la forma del **ARREGLO DE PAGO**, como vía de recuperación de la cartera morosa, con la aprobación de la Junta Directiva.

Así dejamos contestada su consulta, y esperamos que hayamos contribuido a la solución de la misma.

De usted, con toda consideración y aprecio.

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/jabs