

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El derecho a una vivienda digna y adecuada constituye un pilar fundamental para el desarrollo social, económico y humano de la República de Panamá. En atención a este principio, mediante Ley 10 de 25 de enero de 1973 se creó el Banco Hipotecario Nacional (BHN) como entidad autónoma del Estado, con el propósito de promover el desarrollo y financiamiento de programas nacionales de vivienda, orientados a facilitar el acceso a soluciones habitacionales dignas, especialmente para los sectores de menores ingresos.

Posteriormente, la Ley 123 del 31 de diciembre de 2013 introdujo modificaciones sustanciales en la estructura y funcionamiento del Banco Hipotecario Nacional, como parte de un proceso de reorganización institucional destinado a fortalecer su capacidad operativa y su rol en la ejecución de la política nacional de vivienda. Si bien dichas reformas permitieron ciertos avances administrativos, la evolución del contexto social, económico y urbano del país ha puesto de manifiesto limitaciones estructurales que dificultan el cumplimiento eficiente de los objetivos para los cuales fue concebida la entidad.

El déficit habitacional cuantitativo y cualitativo de nuestro país exige una transformación estructural sobre un modelo institucional que garantice el derecho a la vivienda, por lo que dicha transformación estructural debe ser en su sistema de financiamiento habitacional, eficiente y sostenible financieramente con cobertura social, fortaleciendo la política nacional de vivienda.

En ese contexto, se dispone el cierre ordenado de las operaciones del Banco Hipotecario Nacional, cuyas funciones serán redistribuidas bajo un modelo moderno, donde el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial reafirmará la rectoría de la Política Nacional de Vivienda y la Caja de Ahorros su rol de banca social hipotecaria respectivamente.

Con esta reorganización se pretende evitar duplicidades, reducir los costos operativos, fortalecer el crédito social y habilitar mecanismos modernos de articulación público-privada para la producción de una vivienda social.

Lo anterior permitirá, dar cumplimiento a lo consagrado en el artículo 117 de la Constitución Política que establece que 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.

En virtud de las consideraciones expuestas solicitamos a los Honorables Diputados de la Asamblea Nacional, la aprobación del presente proyecto de Ley.




PROYECTO DE LEY N° _____
De _____ de _____ de 2026

Que ordena el cierre total de las operaciones del Banco Hipotecario Nacional

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto ordenar el cierre total de las operaciones del Banco Hipotecario Nacional, garantizando la continuidad de los servicios a sus beneficiarios, fortaleciendo la gestión pública de viviendas, y estableciendo instrumentos financieros e institucionales para la reducción del déficit habitacional.

Artículo 2. Principios. La aplicación de esta Ley se regirá por los principios de interés social, continuidad del servicio público, sostenibilidad financiera, seguridad jurídica, eficiencia administrativa, inclusión urbana y coordinación institucional.

Artículo 3. Cierre del Banco Hipotecario Nacional. Las operaciones del Banco Hipotecario Nacional se cerrarán de forma progresiva, para lo cual se implementará un Plan de Transición Institucional, el cual será elaborado por el Comité de Transición y deberá ser aprobado por el Órgano Ejecutivo.

El proceso de cierre de las operaciones del Banco Hipotecario Nacional iniciará a partir de la promulgación de esta Ley y no podrá extenderse más allá del 31 de diciembre de 2027.

Artículo 4. Comité de Transición. Se crea un Comité de Transición que se encargará de coordinar todos los trámites necesarios para efectuar un cierre exitoso de las operaciones del Banco Hipotecario Nacional. Este Comité estará integrado de la siguiente manera:

1. Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.
2. Ministerio de Economía y Finanzas.
3. Caja de Ahorros de Panamá.
4. Contraloría General de la República.

Artículo 5. Transferencia al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Las competencias que ejercía el Banco Hipotecario Nacional en virtud de las facultades otorgadas por la Ley 123 de 2013, correspondientes a las funciones de diseño, rectoría, subsidios, programas de vivienda de interés social, planificación, y desarrollo de proyectos público-privados, así como la articulación territorial, serán ahora competencia del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Artículo 6. Transferencia a la Caja de Ahorros. Las competencias que ejercía el Banco Hipotecario Nacional en virtud de las facultades otorgadas por la Ley 123 de 2013,



correspondientes a las funciones de financiamiento hipotecario, administración crediticia, y estructuración de productos financieros, serán ahora competencia de la Caja de Ahorros.

A estas funciones de financiamiento les serán aplicadas las mismas disposiciones de la Ley Orgánica de la Caja de Ahorros y sus modificaciones.

Parágrafo: La Caja de Ahorros dispondrá mediante Resolución de Junta Directiva lo correspondiente mediante régimen especial, el proceso de migración de carteras de aquellos productos hipotecarios, y financieros del Banco Hipotecario Nacional, garantizando la continuidad de atención de usuarios transferidos. Esta disposición no constituye una fusión bancaria, la Caja de Ahorros adoptará las medidas necesarias para el manejo de estas carteras por separado de sus operaciones bancarias a través de los instrumentos financieros y legales que le permitan manejarlo de forma separada de sus Estados Financieros, riesgos y reservas. Para esto, el MIVIOT entregará en debida forma la cartera, y se instruirá a la Superintendencia Bancaria emitir la Resolución correspondiente.

Artículo 7. Creación de la Dirección del Fondo de Vivienda Nacional. Se crea la Dirección del Fondo de Vivienda Nacional, adscrita al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, que estará coordinada a través del Ministro.

Artículo 8. Funciones. La Dirección del Fondo de Vivienda Nacional tendrá las siguientes funciones:

1. Coordinar, dirigir y recomendar subsidios para viviendas de interés social.
2. Cubrir los diferenciales de tasa de interés.
3. Garantizar créditos hipotecarios destinados a proyectos que se encuentren hasta el segundo tramo de la Ley de intereses preferenciales.
4. Financiar procesos de regulación de asentamientos y reasentamientos conforme a la legislación vigente.
5. Identificar y registrar las tierras aptas para el desarrollo de viviendas y/o proyectos de interés social que tenga a bien el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.
6. Recomendar, adquirir, expropiar, permutar o recibir aportes de suelo las cuales serán aplicables conforme a la legislación vigente.
7. Coordinar, dirigir, y supervisar todos los proyectos de interés social que sean concebidos bajo la colaboración público-privada, destinados como proyectos habitacionales.
8. Coordinar, dirigir, y recomendar al Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial el financiamiento para la compra de los proyectos habitacionales del Ministerio.
9. Las demás atribuciones que le señale la ley, decretos y reglamentos, así como las que le asigne el ministro.




Artículo 9. Régimen de Colaboración Público-Privada Habitacional. La Dirección del Fondo de Vivienda Nacional, estará a cargo del desarrollo de proyectos de interés social, en los cuales las entidades privadas tengan participación. Dichas entidades podrán en asocio con el Estado fomentar la construcción de viviendas de interés social para venta, y/o alquiler social. La participación del Estado no podrá exceder del 49% de la cual podrá disponer de sus recursos asignados. Toda entidad privada que participe en el desarrollo de estos programas deberá contar con patrimonio propio el cual pueda garantizar el desarrollo de estos.

La supervisión, orientación y coordinación de estos proyectos estarán bajo la Dirección del Fondo de Vivienda Nacional.

Artículo 10. Aportes. Los bienes o recursos financieros a los que se refiere el artículo anterior, una vez constituidos serán formalizados mediante acuerdos de cooperación y serán constituidos en fideicomisos a través de la Caja de Ahorros, a los cuales les serán aplicables su legislación vigente.

Artículo 11. Participación del sector privado. Las entidades privadas que participen en los programas de interés social a los que se refiere el artículo 9 de la presente Ley, y aporten terrenos para el desarrollo de dichos programas deberán contar con las siguientes condiciones:

1. Ajuste a la zonificación de vivienda de interés social.
2. Acceso a servicios básicos.
3. Acceso vial adecuado.
4. No estar ubicado en zonas protegidas o zonas de riesgos.
5. Condiciones económicas adecuadas, las cuales serán revisadas por la Dirección del Fondo de Vivienda Nacional con apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República.
6. Cualquier otra condición que sea considerado necesario.

Artículo 12. Fideicomiso. Cuando las entidades privadas aporten terrenos para el desarrollo de programas a los que se refiere el artículo 9 de la presente Ley, deberán constituirse a través de un fideicomiso de la Caja de Ahorros, cuyo beneficiario será el Estado.

Artículo 13. El patrimonio del Banco Hipotecario Nacional, así como los bienes que le fueron incorporados por el extinto Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas de conformidad con la Ley 3 de 8 de enero de 1974, así como los bienes que fueron propiedad del Instituto de Vivienda y Urbanismo y que se traspasaron conforme al Decreto Ejecutivo No.15 de 17 de abril de 1980, como los que le fueron transferidos de la Nación por compra del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial serán transferidos como bienes de la Nación adscritos al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Artículo 14. Los bienes inmuebles a los que se refiere el artículo anterior serán asignados y destinados para uso único y exclusivo del desarrollo de proyectos habitacionales de interés social del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial el cual será administrado por este.




Artículo 15. Los bienes inmuebles sobre los cuales se encuentran construidas mejoras sean viviendas unifamiliares o multifamiliares, sobre los cuales no conste título de propiedad inscrito en el Registro Público a favor de los ocupantes o prestatarios, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, procederá mediante resolución a la adjudicación de este al ocupante o prestatario registrado en los archivos que consten en la base de datos del Banco Hipotecario Nacional, detallando la propiedad, su valor y el saldo de la deuda, la cual será registrada bajo la figura de una hipoteca.

Artículo 16. Las mejoras que sean soluciones habitacionales multifamiliares serán inscritas bajo el régimen de propiedad horizontal en el Registro Público, para lo cual se inscribirá un reglamento de copropiedad básico y una Junta Directiva transitoria hasta tanto los ocupantes escojan una nueva Junta Directiva del respectivo PH.

Artículo 17. Las resoluciones de adjudicaciones serán remitidas al Registro Público mediante nota, el cual procederá a su inscripción como propiedad unifamiliar o propiedad horizontal según corresponda, cuyo trámite será gratuito y expedito, sin la necesidad de paz y salvo de inmueble, tasa de aseo o de agua potable y alcantarillado.

Artículo 18. Los servidores públicos que a la entrada en vigencia de esta Ley se encuentren laborando en el Banco Hipotecario Nacional se le pagarán todas sus prestaciones laborales de acuerdo a Ley de Presupuesto, con excepción del gerente y del subgerente.

Artículo 19. Se faculta al Órgano Ejecutivo, para que mediante Decreto Ejecutivo emita todas las reglamentaciones necesarias para la implementación y cumplimiento de los fines de esta Ley.

Artículo 20. La presente Ley deroga en todas sus partes la Ley 123 del 31 de diciembre de 2013, así como el artículo 21 de la Ley 24 de 28 de octubre de 2014.

Artículo 21. El Órgano Ejecutivo reglamentará la presente Ley.

Artículo 22. Esta Ley comenzará a regir al día siguiente de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Propuesta a la consideración de la Asamblea Nacional, hoy 17 de Agosto de 2026, por el suscrito JAIME ANTONIO JOVANÉ CASTILLO, ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial, en virtud de la autorización del Consejo de Gabinete otorgada mediante Resolución de Gabinete N° 41 de 26 de mayo de 2026.

JAIME ANTONIO JOVANÉ CASTILLO
Ministro

