

29 de abril de 1994

Licenciada  
OLGA AROSEMENA DE GUIADO  
Directora Ejecutiva  
Comisión Bancaria  
E. S. D.

Sañora Directora:

Por este medio damos respuesta a la consulta formulada mediante nota CBN-DE-067-94 de fecha 21 de febrero de 1994 por medio de la cual solicita nuestro criterio jurídico en relación con los siguientes aspectos:

**Pregunta No. 1**

"Puede un funcionario público, y en el caso específico que nos ocupa, un Inspector Bancario, funcionario de la Comisión Bancaria Nacional, ser accionista de un banco privado".

**Pregunta No. 2**

"Cabe a un Inspector Bancario de la Comisión Bancaria Nacional quien se desempeña como Contador Público Autorizado, sanciones por falta al Código de Ética del Contador Público Autorizado a que hace alusión el Contador de Comercio".

Su opinión expresa que "riñe con los principios de ética profesional" que en un Inspector Bancario, concurre la calidad de accionista de un banco, puesto que sus intereses pueden verse favorecidos y ello podría interpretarse como resultado de su función en el servicio público.

Nuestro análisis debe partir de las disposiciones constitucionales que regulan a los Servidores Públicos y de esta manera el Título XI en sus cuatro capítulos que comprenden del artículo 294 al 304 exponen de manera general sus lineamientos.

De las normas constitucionales antes mencionadas se hace pertinente citar los artículos 294 y 295 que definen quienes son servidores públicos el primero de ellos y el segundo quienes podrán ser servidores del Estado y el régimen al que están sometidos.

"Artículo 294: Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas y semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado".

"Artículo 295: Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución.

Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio".

La situación planteada tiene su base en el Principio de Moralidad en el Servicio Público que debe imperar en la administración gubernamental. La búsqueda de la definición de este principio en la doctrina resulta difícil, pues ella toma su lugar en los textos legales, más no es definida comúnmente. No obstante el Decreto Ley No. 2 de 9 de octubre de 1989, derogado por la Ley No. 19 de 1992, brindó una definición del término Moralidad, expresando que:

"Es la observancia de una conducta oficial ceñida a la ética de su profesión y oficio, y dignidad en el desempeño de sus funciones".  
(Artículo 2, literal c.)

Nuestro más alto Tribunal de Justicia, ha hecho alusión a la Moralidad Administrativa y manifiesta la Sala Tercera en la Sentencia de 20 de agosto de 1993., lo siguiente:

"A los servidores públicos les amparan derechos pero también les comprometen obligaciones y deben mantener una moral y ética profesional y administrativa, libre de cualquier tacha..."

Sin pretender hacer abstracciones, sobre el concepto de Moralidad en el Servicio Público, ofrecemos nuestra modesta definición, en los siguientes términos:

"Es la conducta determinada por la ética profesional, la honestidad y la eficiencia, orientada a la prestación de un servicio público o coadyuvando a su concreción, que deben seguir todos los funcionarios de la administración gubernamental".

Por la preservación del Principio ético de Moralidad en el Servicio Público al que estamos llamados a responder todos los empleados públicos encontramos en el ámbito jurídico con una figura conocida como incompatibilidad definida por el catedrático argentino Miguel Marlenhoff (Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III B, pag. 244. Buenos Aires. 1964) como: "...el deber de no ejercer costáneamente con el empleo alguna actividad o profesión inconciliables con este".

Aunque no encontramos disposición en nuestro ordenamiento jurídico que regule o determine expresamente las incompatibilidades del Inspector Bancario con el ejercicio de otro empleo o actividad, coincidimos con su opinión, de que no es ético que este funcionario que tiene el deber de auditar, fiscalizar y velar porque las instituciones bancarias cumplan con la ley, sea a la vez socio de un banco, pues de esta actividad se dirían intereses de diversa naturaleza, por ejemplo de carácter económico, que pueden colisionar con el desempeño profesional, objetivo y transparente que su mística de servidor público le exige.

El Inspector Bancario como tal, tiene acceso a información de índole estrictamente confidencial, sobre los manejos y operaciones de los bancos existentes en Panamá y ante este hecho no es posible admitir que este funcionario pueda armonizar de manera imparcial y equilibrada su función pública y su actividad privada. Lo anterior obedece a que el cargo faculta para obtener informaciones sobre funcionamiento bancario que son altamente confidenciales y la calidad de socio en un banco, concurrente con la investidura de Inspector Bancario, ubica en grado de ventaja frente a la competencia, lo cual resulta desleal en el ámbito empresarial y además impropio desde el ángulo de la moralidad del servidor público por razones obvias.

En nada se coarta la iniciativa empresarial de persona alguna, evitando la simultaneidad de ejercicios como son el de socio y al mismo tiempo Inspector de empresas en las que por el nexo comercial y el interés lucrativo invidente, surge confrontación de desempeño, por las inhibiciones o por las prerrogativas que pueden generarse.

Encontramos dentro del Reglamento Interno de Personal del Ministerio de Planificación y Política Económica (Decreto No. 6 de 6 de abril de 1981) algunas disposiciones que sumadas al artículo 65 por usted citado, deben ser respetadas por todos los funcionarios; en su orden son las siguientes:

"Artículo 48: Todo servidor público es responsable por el buen cumplimiento de las funciones y deberes a él asignado.

Artículo 53: Otros deberes:

...

b. Ejecutar el trabajo en forma correcta y honesta con la dedicación y diligencias que el cargo requiere y mantener al día las labores que le han sido encomendadas.

Artículo 64: Divulgación de Información Confidencial:

Divulgar los asuntos confidenciales o privados del Ministerio y del Gobierno Nacional en General. Además que haga uso

directo o indirecto, con fines de adelantar intereses particulares, o se haga uso de información oficial obtenida con motivo de su empleo con el Gobierno cuando dicha información no sea para conocimiento del público en general.

**Artículo 70: Es también prohibido al servidor público:**

a...Aprovecharse del cargo público para beneficio personal."

Con respecto a su interrogante número (2), somos de la opinión de que el Inspector Bancario que sea al mismo tiempo accionista de un banco, con su actuar viola la disposición 70 de la Ley Bancaria y con ella a la vez falta a la ética profesional de los Contadores Públicos Autorizados, de tal forma le serían aplicables las sanciones previstas por el Código de Ética de ese gremio.

De usted atentamente,

**LIC. DONATILO BALLESTEROS S.**  
**Procurador de la Administración**

7/DBS/eg