



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 13 de febrero de 2020
C-011-20

Licenciado
Amauri A. Castillo
Superintendente
Superintendencia de Bancos de Panamá
E. S. D.

Referencia: Cantidad de reuniones mensuales que puede realizar la Junta Directiva.

Señor Superintendente:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su nota No. SBP-DJ-N-0463-2020, de 22 de enero de 2020, recibida en este Despacho en esa misma fecha, mediante la cual nos consulta si la Ley 110 de 2019 ha impuesto alguna restricción sobre el máximo de reuniones mensuales que puede celebrar la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos, y en tal sentido, si existe algún impedimento para que la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos se reúna más de dos veces por mes.

En relación a las interrogantes planteadas, esta Procuraduría es del criterio que en atención al principio de estricta legalidad, en virtud del cual los servidores públicos solo pueden hacer aquello que la ley expresamente les permite, la Superintendencia de Bancos debe aplicar lo dispuesto en el artículo 295 de la Ley de Presupuesto en sus precisos términos. Sin embargo, aun cuando dicha norma señala que se reconocerán (dietas) por un máximo de dos (2) reuniones al mes, es claro que dicho límite, en cuanto a la cantidad de reuniones, sólo aplica en el supuesto de que las dietas se hubieren fijado por el monto máximo de quinientos balboas (B/.500.00) establecido en la aludida norma presupuestaria, el cual conlleva una erogación máxima de mil balboas (B/.1,000.00) mensuales, en concepto de dietas. De allí que en la opinión de este Despacho, nada impida que dentro del límite dinerario antes indicado se reconozcan dietas por una cantidad inferior a quinientos balboas (B/.500.00) y, en consecuencia, sea jurídicamente viable realizar más de dos reuniones al mes.

A continuación le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a esta conclusión.

De conformidad con el artículo 4 del Texto Único del Decreto Ley 9 de 26 de febrero de 1998, modificado por el Decreto Ley 2 de 22 de febrero de 2008, la Superintendencia de Bancos, fue creada como un organismo autónomo del Estado, con personería jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa, **presupuestaria** y financiera, con competencia privativa para regular y supervisar a los bancos, el negocio de banca y a otras entidades y actividades que le sean asignadas por otras leyes.

Al tenor de la citada norma legal, a fin de garantizar su autonomía, la Superintendencia:

1. **Tendrá fondos separados e independientes del Gobierno Central, los cuales administrará privativamente con plena libertad y autonomía.**
2. **Aprobará su presupuesto de rentas y gastos, para ser posteriormente incorporado al Presupuesto General del Estado.**
3. Establecerá su estructura orgánica y administrativa con facultad para escoger, nombrar y destituir a su personal, así como para fijar su remuneración y beneficios.
4. Actuará con independencia en el ejercicio de sus funciones y estará sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República, conforme lo establecen la Constitución Política de la República y el Decreto Ley 9 de 1998.
5. No estará sujeta al pago de impuestos, derechos, tasas, cargos, contribuciones o tributos de carácter nacional, con excepción de las cuotas de seguro social y seguro educativo, de los riesgos profesionales, de las tasas por servicios públicos y del impuesto de importación.
6. Gozará de las garantías e inmunidades que se establezcan en favor del Estado y de las entidades públicas.

En lo concerniente a los recursos que sustentan el presupuesto de gastos de la Superintendencia de Bancos, en particular, sus gastos de funcionamiento, según se infiere de los artículos 22 y 23 del Texto Único del Decreto Ley 9 de 1998, los mismos provienen de lo recaudado por dicha entidad en concepto de Tasa de Regulación Bancaria y otros ingresos, tales como el importe de los derechos de inspección y otros servicios especiales, los cuales son pagados por los bancos y demás entidades supervisadas.

En concordancia con la normativa legal citada, el numeral 6 del artículo 28 de la Ley 56 de 17 de septiembre de 2013, “Que crea el Sistema Nacional de Tesorería y la Cuenta Única del Tesoro Nacional”, excluye de la Cuenta Única del Tesoro Nacional a los “Intermediarios Financieros”, categoría que de acuerdo a la definición contenida el numeral 11 del artículo 3, de esa misma excerta legal, comprende a “*Las entidades públicas con personalidad jurídica propia que incurren en pasivos y adquieren activos financieros en el mercado, aceptan depósitos y ejecutan funciones de intermediación financiera o prestan servicios financieros, así como aquellos encargados de la supervisión de las actividades financieras en la República de Panamá*”; amparando así, entre éstas últimas, a la Superintendencia de Bancos de Panamá, que como ya se ha dicho, conforme lo dispone su régimen orgánico, tiene competencia privativa para regular y supervisar a los bancos, el negocio de banca y a otras entidades y actividades que le sean asignadas por otras leyes.

Esta exclusión materializa el alcance de la autonomía que por mandato legal le ha sido atribuida a la Superintendencia de Bancos, en virtud de la cual, dicha entidad cuenta con fondos propios, separados e independientes del Gobierno Central y está autorizada por su ley orgánica para administrarlos “con plena libertad y autonomía”. Situación distinta es la de las transferencias que este tipo de entidades reciban del Tesoro Nacional, las cuales, de ser ese el caso, tendrían necesariamente que ser administradas en la Cuenta Única del Tesoro Nacional, de conformidad con las disposiciones que establezca el reglamento de funcionamiento de ésta, en lo referente a criterios de monto y naturaleza, conforme lo establece el artículo 29 de la mencionada Ley 56 de 2013.

Cabe agregar, no obstante, que pese a las amplias facultades que su régimen orgánico le otorga a la Superintendencia de Bancos, para administrar sus recursos propios (los cuales sustentan su presupuesto de gastos y, por ende, sus gastos de funcionamiento) y para aprobar su propio presupuesto, el numeral 2 del artículo 4 del Texto Único del Decreto Ley 9 de 1998 es claro al señalar que el presupuesto de rentas y gastos así aprobado debe ser posteriormente incorporado al Presupuesto General del Estado, lo que claramente denota que forma parte de éste.

En concordancia, el artículo 249 de la Ley de Presupuesto General del Estado, el cual precisa el ámbito de aplicación subjetivo de dicha excerta legal, dispone lo siguiente:

“Artículo 249. Ámbito. Las Normas Generales de Administración Presupuestaria se aplicarán para el manejo del Presupuesto y **serán de obligatorio cumplimiento para** las Instituciones del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas, las Empresas Públicas y **los intermediarios Financieros.**
(...)” (Resaltado del Despacho)

Como es posible advertir, al estar la Superintendencia de Bancos categorizada, para fines presupuestarios, como un “intermediario financiero”, tal y como es posible constar en su Título V sobre “Presupuestos de los Intermediarios Financieros” (Ver artículos 202 y siguientes); de conformidad con la citada ley, le son aplicables las normas generales de administración presupuestarias en ella contenidas.

Considerando lo hasta aquí anotado, cabe preguntarse si la autonomía de la Superintendencia de Bancos, se ha visto cercenada o restringida por la norma de administración presupuestaria contenida en el artículo 295 de la Ley 110 de 12 de diciembre de 2019, “Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2020”, norma legal cuyo texto señala lo siguiente:

“Artículo 295. Juntas Directivas. Las dietas de las juntas directivas de las entidades públicas no excederán de quinientos balboas (B/.500.00) por sesión, y se reconocerán por un máximo de dos sesiones por mes. Las dietas no podrán ser modificadas en la presente vigencia fiscal.”

Como se aprecia, la norma legal citada limita el *monto máximo que por sesión* podrán las instituciones descentralizadas, las empresas públicas y los intermediarios financieros, *reconocer* a los miembros de sus juntas directivas, restringiendo asimismo la *cantidad de sesiones mensuales* que las mismas podrán sostener a dos por mes, en el supuesto específico de que se hubiese fijado la dieta en el monto máximo que establece dicha norma, de quinientos balboas (B/.500.00).

En virtud de lo indicado, la autonomía de éstas para definir muto propio y atención a sus prioridades y circunstancias particulares, la frecuencia con que dichos entes deliberativos deberán reunirse para dar cumplimiento a sus funciones legales, se verá limitada o restringida en el sentido que, solamente podrían celebrar más de dos (2) sesiones por mes, si las dietas se hubieren fijado en un monto inferior a quinientos balboas (B/.500.00) y dentro del límite

máximo que implícitamente señala la citada norma presupuestaria de mil balboas (B/.1,000.00) por mes.

En el caso específico de la Superintendencia de Bancos, el segundo párrafo del artículo 8 del Texto Único del Decreto Ley 9 de 1998 (artículo 6 en su texto original de 1998) señala, en cuanto a las dietas que les corresponde percibir a sus directores por su asistencia a reuniones o por su participación en misiones oficiales, que dicho estipendio **será fijado por el Órgano Ejecutivo**. En tal sentido, mediante Decreto N.º 8 de 31 de marzo de 1998, expedido por el Presidente de la República, conjuntamente con el otrora Ministro de Planificación y Política Económica, se fijó una dieta para los directores nombrados a través de dicho Decreto, de doscientos cincuenta balboas (B/.250.00); monto que como es posible advertir, constituye una cuarta parte del límite máximo establecido por la Ley de Presupuesto vigente y al cual remite el Reglamento Interno de la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos, adoptado mediante la Resolución N.ºSBP-JD-0065-2012 de 11 de diciembre de 2012, también vigente.

De lo anterior se infiere con meridiana claridad, que aun cuando su régimen orgánico le confiera a la Superintendencia de Bancos plena libertad y autonomía para administrar sus fondos, dicha autonomía no abarca lo concerniente a la fijación del monto de sus dietas, toda vez que el legislador no invistió legalmente a la Junta Directiva de competencia para poder fijar dicho estipendio; evidenciándose así, que la autonomía de la cual goza la Superintendencia de Bancos como ente descentralizado es relativa.

En este sentido, en su obra Derecho Administrativo, el autor Roberto Dromi señala: “(...) éste (el Estado) para el cumplimiento de las funciones administrativas, asume distintas formas de organización, a saber: centralización, descentralización y desconcentración”, a lo cual agrega, “la administración se organiza piramidalmente por vía de diferentes líneas que conducen a un mismo centro. Las líneas jerárquicas son la sucesión de distintos órganos de Administración unidos por la identidad de materia, pero diferenciados por la competencia que tienen en esa materia. Así, los órganos que integran la administración guardan entre sí una relación piramidal, esto es, convergen hacia una autoridad con quien se enlazan los demás órganos del sistema.”¹

En sentencia de 19 de diciembre de 1991, citada a su vez en sentencia 9 de junio de 1997, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia señaló:

“La Corte no está de acuerdo con el advertidor de que le corresponde al Ejecutivo reglamentar los servicios que prestan las instituciones autónomas, ya que ello atentaría contra el principio de autonomía que la Constitución les otorga. Esto no significa que la autonomía sea independencia y se conviertan en una república aparte. **La autonomía de una institución está regida por todas las leyes del país y están sometidas a la fiscalización de la Contraloría General de la República y a los Tribunales de la Nación y a las limitaciones y excepciones que su propia Ley de autonomía les imponga.**

¹ Dromi, Roberto. Derecho Administrativo. Ediciones Ciudad Argentina. 6a edición. Buenos Aires. Págs. 495-496), citado por la Procuraduría de la Administración en la opinión C-28-99.

La condición de autónoma de una institución lleva implícita la facultad de auto normarse, que eso es lo que significa autonomía, dentro del radio de acción exclusiva del servicio o campo en que se desenvuelve.” (Resaltado del Despacho).

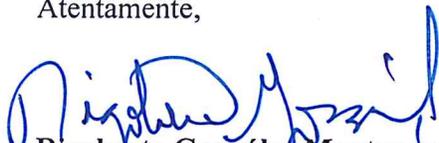
Como se advierte, de acuerdo con la doctrina especializada y la jurisprudencia nacional, en materia de organización del Estado, aun cuando una entidad descentralizada esté dotada de personería jurídica, patrimonio propio y demás atributos de autonomía (autonomía en lo administrativo, funcional y presupuestario), podrá estar bajo el control presupuestario del Poder Ejecutivo, salvo las excepciones que establezcan la Constitución Política y la ley; ya que, en principio, a nivel de la Administración Pública, no existe autonomía absoluta.

De allí que este Despacho estime que, en atención al principio de estricta legalidad, en virtud del cual los servidores públicos solo pueden hacer aquello que la ley expresamente les permite, la Superintendencia de Bancos debe aplicar lo dispuesto en el artículo 295 de la Ley de Presupuesto en sus precisos términos; lo cual, sin embargo, no impide que dentro del límite dinerario de mil balboas (B/.1,000.00) al mes, implícitamente establecido en el artículo 295 de la Ley 110 de 2019, puedan reconocerse dietas por una cantidad inferior a quinientos balboas (B/.500.00) y, en consecuencia, sea jurídicamente viable que la Junta Directiva realice más de dos reuniones al mes.

A modo de reflexión final, debemos indicar que en la actualidad, la República de Panamá carece de una ley marco que regule de manera integral la conformación y funcionamiento de las juntas directivas y patronatos de entidades públicas descentralizadas. La regulación de estas materias ha quedado al arbitrio de sus respectivas leyes orgánicas; lo que ha producido que, con el transcurso del tiempo, a medida que la administración pública panameña ha ido creciendo y especializándose, se haya producido un descontrol en cuanto a estos aspectos, dada la ausencia de un criterio unificado y el desarrollo asimétrico de las regulaciones especiales, no solo en lo concerniente al pago de dietas, sino también en cuanto a la designación de los miembros de estos cuerpos colegiados y las formalidades requeridas para tales efectos, entre otros temas. Asimismo, la carencia de una ley general que regule la Administración Pública y el ejercicio de la Función Pública, contribuye a que se mantenga esta situación.

De allí que, a juicio de este Despacho, resulte imperioso regular estos aspectos a través de una ley marco que optimice los recursos de la Administración Pública, a efectos que esta pueda cumplir con la finalidades para las cuales fue establecido el Estado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/dc

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*