

Panamá, 25 de mayo de 1984.

Licenciado
Mario De Diego
Secretario General Ejecutivo
Comisión Bancaria
E. S. D.

Señor Secretario General Ejecutivo:

En atención a consulta verbal que me formulara en días pasados, relacionada con el artículo 65 del Decreto de Gabinete No.238 de 1970 y el "secreto bancario" y después de haber analizado toda la documentación que me remitió, cumpla con responder a Ud. con base en el artículo 101 de la Ley 135 de 1943, en la siguiente manera.

Al analizar las disposiciones legales pertinentes así como las opiniones que sobre esta materia emitió mi antecesor y el señor Procurador General de la Nación mediante notas No.73 de 5 de julio de 1983 y No. DPG-33-84 de 17 de enero de 1984, respectivamente, le manifiesto que coincido plenamente con las conclusiones por ellos anotadas que podríamos resumir así:

"Tanto de las disposiciones legales transcritas como de las aportaciones doctrinales citadas emerge claramente que en nuestro país existe el llamado secreto bancario; que el mismo se conforma como un deber de los Bancos en la protección de la confidencialidad de las operaciones de sus clientes, y como una limitación a la Comisión Bancaria Nacional en la labor investigativa que realiza sobre las operaciones de los Bancos.

Ahora bien, teniendo lo anterior como marco de referencia, tenemos que analizar lo medular de su consulta y sobre este punto es nuestro criterio que en prin-

cipio no existe contradicción entre los deberes de la Comisión Bancaria Nacional y las limitaciones impuestas por la Ley a la labor investigativa de la misma.

Decimos lo anterior por una razón fundamental: la Comisión Bancaria Nacional deba fiscalizar la actividad de los Bancos y no las operaciones de los clientes de éstos, de allí que la Ley le impida revisar aquellos documentos que constituyen informaciones sujetas al Secreto Bancario.

Comprendemos que la limitación impuesta por la Ley a la Comisión Bancaria Nacional impide a ésta tener acceso a una serie de informaciones que pudieran servir para detectar elementos de interés sobre las operaciones de los Bancos, sin embargo; no debemos hacer de lado dos aspectos de suma importancia. En primer lugar, la Ley protege la confidencialidad de las operaciones de los clientes de los Bancos, y en segundo lugar, la Ley faculta a la Comisión para investigar en los Bancos todos los documentos relativos a sus operaciones, excepto aquellos que por disposición legal están excluidos de tal investigación.

Lo anterior nos lleva a concluir que la Comisión Bancaria en ejercicio de sus funciones tiene plena facultad para investigar las operaciones de los Bancos, y sus inspectores pueden revisar la documentación relativa a estas operaciones, pero por disposición de la Ley no pueden revisar las cuentas de depósito, las cajas de seguridad, ni los documentos derivados de operaciones de crédito que mantengan los clientes con el Banco."

Sin embargo y no obstante no existir "contradicción los deberes de la Comisión Bancaria Nacional y las limitaciones impuestas por la Ley a la labor investigativa de la misma", somos de opinión que para alcanzar los objetivos que le han sido asignados por Ley (art. 4 del Decreto de Gabinete No. 238 de 1970) y en especial el de "Velar porque se mantenga la solidez y eficiencia del sistema bancario, a fin

de promover las condiciones monetarias y crediticias adecuadas para la estabilidad y crecimiento sostenido de la economía nacional", se hace necesario dotar a la Comisión de poderes reales y efectivos dirigidos a tal finalidad respetando claro está el derecho que tienen los particulares al "secreto bancario".

Y es que ante todo, la Comisión Bancaria Nacional debe cumplir una función fiscalizadora a efecto de que el negocio de banca en Panamá se ejercite de acuerdo a la Ley.

A este respecto los Artículos 19, 46, 62, 64 y 65, entre otros, establecen:-

"Artículo 19.- Siempre que se tenga conocimiento o razones fundadas para creer que una persona natural o jurídica está ejerciendo el negocio de banca en contravención de lo dispuesto en este Decreto de Gabinete, la Comisión estará facultada para examinar sus libros, cuentas y documentos a fin de determinar si ha infringido o está infringiendo cualquier disposición de este Decreto de Gabinete. Toda negativa a prestar dichos libros, cuentas y documentos, se considerará como presunción del hecho de ejercer el negocio de banca sin licencia, en cuyo caso la Comisión quedará facultada para notificar al registro Público que se anote la marginal a que se refiere el artículo anterior e imponer las sanciones a que haya lugar."

"Artículo 46.- Se presume que un banco infringe las disposiciones de este capítulo anterior si no suministra dentro del plazo requerido, los documentos e informes que solicite la Comisión con el objeto de comprobar si está cumpliendo con lo dispuesto en los artículos 36, 37, 42 y 43."

"Artículo 62.- Todos los bancos deberán enviar a la Comisión en la forma que ésta prescriba:

1) A más tardar el veinte (20) de cada mes, un estado que muestre el Activo y Pasivo de sus establecimientos en Panamá al cierre de sus operaciones al último día laborable del mes anterior; y,

2) Antes del último día laborable del mes siguiente a los trimestres que venzan el 31 de marzo, el 30 de junio, el 30 de septiembre y el 31 de diciembre, un estado que contenga un análisis de las facilidades de crédito y otros activos en poder de sus establecimientos en Panamá al cierre de operaciones en cada trimestre.

Parágrafo: Sin perjuicio de lo que antecede, la Comisión está facultada para solicitar a cualquier banco o cualquier empresa que opere en Panamá en la que el Banco tenga participación mayoritaria o el control efectivo, los documentos e informes acerca de las operaciones y actividades de sus establecimientos."

- - -

"Artículo 64.- Por lo menos cada dos (2) años, la Comisión deberá realizar una o más inspecciones en cada Banco, para determinar si su situación financiera es solvente y si en el curso de sus operaciones ha cumplido con las disposiciones de este Decreto de Gabinete. Tales inspecciones comprenderán a los establecimientos y empresas en Panamá en las cuales los bancos tengan participación mayoritaria o el control efectivo. El costo total de la inspección y sus gastos incidentales serán pagados por el Banco."

- - -

"Artículo 65.- Cuando se le requiera por escrito, todo Banco estará en la obligación de representar al inspector autorizado por la Comisión para tal fin, los libros de contabilidad, actas, dinero en efectivo, valores de propiedad del Banco, documentos y comprobantes, así como los informes y documentos relativos a sus operaciones. Sin embargo, para proteger los intereses de los clientes de los bancos y la reserva que sus operaciones merecen, el examen de los inspectores de la Comisión no podrá incluir las cuentas de depósitos de la clase que sean, ni los valores en custodia, ni las cajas de seguridad, ni los documentos derivados de operaciones de crédito que mantengan los clientes con el Banco, salvo que medie orden judicial de conformidad con el Artículo 89 del Código de Comercio."

De los artículos transcrito se desprende que la fiscalización de la Comisión Bancaria va dirigida a fiscalizar la actividad de los bancos de manera global, y no las operaciones de los clientes de estos (art. 65). Sobre este particular nos preguntamos nosotros ¿las operaciones bancarias o la actividad bancaria no está circunscrita, en su gran mayoría, a la operaciones particulares de sus clientes? Consideramos que la respuesta es afirmativa y que la fiscalización que debe realizar la Comisión Bancaria fuera más eficaz si se le proporcionara facultades más amplias tendientes a realizar una verdadera y eficaz función fiscalizadora.

En nuestro medio, el "secreto bancario" tiene excepciones, como por ejemplo en lo relativo a los funcionarios del Ministerio Público y Organismo Judicial cuando se trata de cuentas corrientes cifradas.

Al efecto, el artículo 50. de la Ley No.18 de 28 de enero de 1959, dice:-

"Artículo 50.- Las informaciones sobre cuentas corrientes, bancarias cifradas a que se refiere el artículo anterior, sólo podrán ser reveladas por los gerentes y demás empleados de las instituciones bancarias, a los funcionarios de instrucción, jueces y magistrados que conozcan de procesos criminales, quienes deberán mantener la información en estricta reserva dado el caso de que ésta no sea condu-

cente a esclarecer los hechos punibles que se investigan."

- - -

La razón de ser de una disposición de esta naturaleza a manera de excepción no es otra que la de no entorpecer la labor y funciones que la Ley le tiene adscrita a este tipo de funcionarios aunque también se da de manera limitada pues únicamente se refiere a cuentas cifradas.

No llegamos a comprender entonces el porqué a la Comisión Bancaria Nacional se le han excluido estas facultades ya que tratándose del negocio de banca, esta excepción debería hacerse extensiva a la Comisión Bancaria y de manera más abarcadora, por ser éste el organismo que legalmente tiene la función de velar por que en el ejercicio de la actividad bancaria se cumpla con las disposiciones legales que la rige, eso sí, sujeto a las restricciones y penas respecto a su estricta reserva con el fin de proteger el derecho al secreto bancario que de ninguna manera podríamos considerar como un derecho ilimitado, puesto que las operaciones particulares vienen a formar gran parte de las operaciones generales de los Bancos, incidiendo directamente en su liquidez y solvencia.

Pero como concluimos anteriormente que por disposición de la Ley la Comisión Bancaria Nacional no puede revisar las cuentas particulares, cajas de seguridad ni los documentos derivados de operaciones de crédito de los clientes del Banco, somos de opinión que la solución sería la de legislar a fin de que mediante una revisión y modificación del Decreto de Gabinete No.238 de 1970, queden debidamente plasmadas las facultades y poderes de que goza la Comisión Bancaria para lograr de una manera más efectiva los objetivos para los cuales se creó.

Espero en esta forma haber absuelto su interesante consulta.

De usted con toda consideración,

Licdo. José A. Trejano
 PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

d/b.