



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 10 de diciembre de 2010
C-123-10

Licenciado
Dario Berbey
Gerente General
Banco Nacional de Panamá
E. S. D.

Señor Gerente General:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de atender la consulta que hace a la Procuraduría de la Administración para saber si la Contraloría General de la República puede designar un representante en la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá.

Si bien el artículo 78 de la ley 32 de 8 de noviembre de 1984, orgánica de aquella institución pública, disposición a la que refiere su nota como sustento del criterio asumido por el Banco en relación con la interrogante planteada, en principio pareciera concederle razón en cuanto al tema, considero que el mismo no puede ser interpretado de manera aislada, sino en concordancia con otras normas de igual jerarquía legal, como lo son el artículo 2 de la misma excerta y los artículos 1, 8 y 29, entre otros, del decreto ley 4 de 18 de enero de 2006, orgánico de esa entidad estatal, cuyos textos cito a continuación:

Ley 32 de 8 de noviembre de 1984

“Artículo 2. La acción de la Contraloría General se ejerce sobre todos los organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos del Estado, de los municipios, juntas comunales, empresas estatales, entidades autónomas o semi-autónomas, en el país o en el extranjero. También se ejerce esta acción sobre aquellas personas u organismos en los que tenga participación económica el Estado o las entidades públicas y sobre las personas que reciben subsidio o ayuda económica de dichas entidades y sobre aquellas que realicen colectas públicas, para fines públicos, pero tal acción será proporcional al grado de participación de dichos entes públicos.

Se excluye de la acción de la Contraloría las organizaciones sindicales, las sociedades cooperativas y demás entidades cuya fiscalización, vigilancia y control sean de competencia, de acuerdo con disposiciones legales especiales, de otros organismos oficiales.”

“Artículo 78. En toda Junta Directiva, comité, consejo ejecutivo, consejo directivo y, en general, en toda corporación que tenga a su cargo la administración o el manejo de fondos o bienes públicos habrá un representante de la Contraloría General de la República designado por el Contralor General, quien asistirá con derecho a voz en las sesiones que celebren tales organismos.”

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: procadm@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *

Decreto ley 4 de 18 de enero de 2006

“Artículo 1. Autonomía- Objetivos. El Banco Nacional de Panamá, creado por las leyes 74 de 1904, 27 de 1906, 6 de 1911, 11 de 1956 y reorganizado por la ley 20 de 1975, constituye una entidad autónoma del Estado con patrimonio propio.

Es un Banco oficial con personería jurídica propia y autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, sujeto a la vigilancia del Órgano Ejecutivo y de las entidades supervisoras correspondientes, en los términos establecidos en este Decreto Ley.

Será el organismo financiero del Estado por excelencia, y tendrá además de los objetivos expresamente consignados en este Decreto Ley, la finalidad de ejercer, dentro del sector oficial, el negocio de banca tal como ha sido definido en la ley, procurando la obtención del financiamiento necesario para el desarrollo de la economía del país.”

“Artículo 8. Fondos Públicos. Las personas jurídicas de derecho público, las empresas estatales, sociedades privadas de propiedad estatal y los municipios, salvo las excepciones establecidas por ley, estarán obligadas a mantener sus dineros en depósitos en el Banco Nacional de Panamá. A tal efecto, el Banco reportará diariamente el estado de dichas cuentas a la Contraloría General de la República y al Ministerio de Economía y Finanzas.

En caso que los dineros depositados por las entidades antes mencionadas devenguen algún tipo de interés, el Banco se reserva el derecho de cobrarles por los servicios bancarios prestados.”

“Artículo 29. Operaciones. El Banco Nacional de Panamá estará facultado para realizar, entre otras, las siguientes operaciones:

1. ...

20. Adquirir, conservar y vender títulos de deuda del Estado panameño;

21. ...

22. Crear o administrar fondos de pensiones, de retiro o cesantía, tanto de funcionarios públicos como privados, conforme los requisitos exigidos por las leyes correspondientes;

23. Realizar inversiones en valores de deuda públicos o privados, interna o externa, con la autorización previa de la Junta Directiva. Tales inversiones se podrán hacer en instrumentos que cuenten con grado de inversión requeridos por reconocidas empresas calificadoras de riesgo, procurando la preservación del capital invertido y observando criterios razonables de seguridad, diversificación, liquidez y rendimiento.

Para toda inversión u operación en títulos de deuda, acciones, valores, monedas extranjeras o cambios internacionales, el Banco se basará en las cotizaciones prevalecientes en el mercado, al momento de efectuar la operación;

24. ...

25. Invertir dinero en acciones y cuotas de participación de personas jurídicas de derecho privado y en sociedades privadas de propiedad estatal, no relacionadas con el negocio bancario, hasta por un monto no mayor del veinticinco por ciento (25%) de los fondos de capital del Banco;
28. Suscribir primeras emisiones de valores públicos o privados, con o sin garantía parcial o total de su colocación;
- 29...
31. Emitir y colocar bonos, así como pagarés, certificados negociables o no negociables y demás instrumentos representativos de obligaciones de su propia emisión.
Para los efectos legales y fiscales pertinentes, los valores que emita el Banco se considerará, valores del Estado, exentos de todo impuesto, lo mismo que sus intereses, y podrán ser utilizados por los bancos establecidos en Panamá, por las instituciones de crédito y por las compañías de seguros como parte de las inversiones que conforme a la legislación vigente, deben mantener en la República;
32. Administrar bienes inmuebles de su propiedad, o de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas;
- ...”

De acuerdo con la Enciclopedia Jurídica Omeba (Tomo XII, p.438), “fondos públicos, son los caudales del Estado, específicamente, mientras en un sentido más amplio, la denominación comprende, los fondos de las provincias, municipios y corporaciones dependientes de dichas entidades”.

El concepto “caudales” se define en términos fiscales o de Hacienda, como bienes de cualquier especie, y más comúnmente, como dinero; por lo que al aludir a los fondos públicos estamos haciendo referencia a recursos, valores, bienes y derechos del Estado o de entes o empresas públicas.

Por su parte, al manifestarse en torno al concepto de “bienes”, el artículo 328 del Código Civil distingue entre los de dominio público y los de propiedad privada; disponiendo en su artículo 334 que los bienes patrimoniales del Estado y el municipio son de propiedad privada de los mismos.

Ahora bien, el artículo 78 de la ley 32 de 1984, antes citado, es uno de los artículos que se refiere a la participación de un representante de la Contraloría General de la República en toda junta directiva, comité, consejo directivo de cualquier corporación que tenga a su cargo la administración o manejo de fondos o bienes públicos.

Frente al contenido de esta norma, la primera pregunta que surge es si el Banco Nacional de Panamá administra o maneja fondos o bienes públicos. A nuestro juicio, la respuesta debiera ser afirmativa si se toma en cuenta que los bienes que administra o maneja una entidad autónoma, aunque por virtud de la ley sean bienes patrimoniales de la entidad, conservan su naturaleza de bienes públicos. En consecuencia, el Banco Nacional de Panamá administra, maneja y custodia bienes públicos, sean éstos muebles o inmuebles.

En lo que a los fondos públicos se refiere, si bien es cierto que el Banco sostiene ser un mero depositario de los mismos, no es menos cierto que el depósito bancario tiene por objeto encargar al Banco de la custodia de ciertos bienes muebles, como monedas, billetes, títulos y otros valores, con cargo de devolución (ver Diccionario Enciclopédico de derecho Usual, Tomo III, p. 93).

En el caso particular del Banco Nacional de Panamá, la custodia bancaria de los fondos públicos implica necesariamente actos de manejo administrativo, por una parte, y financiero por la otra, conclusión a la que necesariamente debe llegarse si tomamos en cuenta el párrafo final del artículo 8 del decreto ley 4 de 2006, cuando dispone que, cito: *“En caso que los dineros depositados por las entidades (públicas) antes mencionadas devenguen algún tipo de interés, el Banco se reserva el derecho de cobrarles por los servicios bancarios prestados”*.

En cuanto a la ley orgánica de la Contraloría General de la República (32 de 1984), debo expresar que aunque el literal m de su artículo 55 faculta de manera expresa al Contralor General de la República para asistir, conforme a lo establecido en disposiciones especiales, a las reuniones de las juntas directivas y demás corporaciones que gobiernan las entidades autónomas y semiautónomas, y el decreto ley orgánico del Banco no lo incluye de manera taxativa como parte de este órgano de dirección y administración institucional, no debe perderse de vista que, conforme el artículo 78 de la misma ley, dicha entidad sí podría tener un representante en la junta directiva, ya que como antes se explicó, a juicio de esta Procuraduría, en el caso del Banco Nacional de Panamá se dan los presupuestos que contempla la norma para permitir tal participación.

Finalmente, llamo la atención al hecho que entre las operaciones que el Banco Nacional de Panamá está facultado para realizar, se encuentran aquellas expresadas en los numerales 20, 22, 23, 25, 28, 31 y 32 del artículo 29 del citado decreto ley 4 de 2006, mismas que involucran de manera expresa el manejo de fondos, valores y títulos de naturaleza pública, razón por la cual este Despacho reitera el criterio de que al Banco Nacional de Panamá le es aplicable el mencionado artículo 78 de la ley 32 de 1984 que dispone la participación de un representante de la Contraloría General de la República en sus reuniones de junta directiva.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi estima y aprecio.

Atentamente,



Oscar Cevillo
Procurador de la Administración

