

, 11 de enero de 1991

Ingeniero
Luis E. Moreno
Gerente General del
Banco Nacional de Panamá
E. F. D.

Señor Gerente General:

Damos respuesta a su nota N°90(102-01)507, fechada el pasado 11 de diciembre, en la que consulta nuestra opinión sobre:

1. "¿Si esta Gerencia General y los demás funcionarios Administrativos del Banco Nacional de Panamá, sólo están en la obligación legal de proporcionarle a los integrantes de la Junta Directiva de esta Institución, los informes y documentos que corresponden a las funciones que le sean propias o de competencia de ese organismo coligado, y no sobre aquellos que se enmarcan dentro de la función administrativa de la Gerencia del Banco?"
2. Si "cualquier documento o informe que se refiera a asuntos confidenciales de los clientes del Banco y que no son materia de su competencia, sólo podrán ser examinados por ellos, en las oficinas propias del Banco, salvo cuando se trate de cifras globales, en cuyo evento la Administración del Banco si está en la capacidad de remitirle dicha información a sus respectivas oficinas..."

- o - o -

Pasamos a absolver sus interrogantes, previas las consideraciones siguientes:

La Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá constituye al Órgano superior de deliberación y decisión. Dicho organismo rector de la primera entidad financiera del Estado, aglutina en su seno a representantes destacados del comercio y de la industria.

Sobre la conformación y las atribuciones de dicha Junta, los artículos 11, 12, 13 y 15 de la Ley N°20 de 1975, establecen:

"Artículo 11: El manejo, dirección y Administración del Banco Nacional de Panamá estará a cargo de un Gerente General y de una Junta Directiva compuesta por cinco (5) miembros, todos los cuales serán nombrados por el Órgano Ejecutivo.

La Junta Directiva contará con un Secretario, cuyas funciones, aparte de las mencionadas en la Ley, serán fijadas por dicha Junta.

El Gerente General pondrá a disposición de la Junta Directiva el personal administrativo y demás facilidades necesarias para la realización de las funciones a ella encomendadas."

- o - o -

"Artículo 12: Para ser miembro de la Junta Directiva o Gerente General del Banco se requiere haber estado dedicado a actividades comerciales e industriales, en posiciones ejecutivas, durante por lo menos cinco (5) años del último período de diez (10) años o estar versado en economía o en finanzas."

- o - o -

"Artículo 13: La Junta Directiva tendrá los deberes y facultades siguientes:

a) Reunirse por lo menos una (1) vez al mes y cuando sea convocada por el Gerente General o por iniciativa de por lo menos tres (3) directores.

b) Fijar el sueldo y gastos de representación del Gerente General.

c) Establecer las directrices generales para el buen funcionamiento de la institución en todos los aspectos y en especial, en lo relativo a sus asuntos administrativos, económicos y legales, de acuerdo con la política de desarrollo económico establecida por el Órgano Ejecutivo. Para este efecto, dictará los reglamentos internos que sean necesarios para la buena marcha de la institución.

d) Aprobar el organograma de la institución y sus funciones que proponga el Gerente General, los cuales serán revisados cuando se considere necesario, de acuerdo al crecimiento del Banco.

e) Aprobar la creación y cierre de

sucursales o agencias que proponga el Gerente General.

f) Aprobar o improbar las operaciones propuestas al Banco por suma mayor de quinientos mil balboas (B/.500,000.00). Las operaciones que no sean mayores de quinientos mil balboas (B/.500,000.00) serán resueltas por los Comités de Crédito, cuyas funciones y procedimientos serán reglamentados por la Junta Directiva.

Las operaciones de crédito solicitadas al Banco por el Estado, por personas jurídicas de derecho público, por empresas estatales o mixtas o por los municipios podrán ser resueltas por el Gerente General, previa autorización del Órgano Ejecutivo.

g) Facultar al Gerente General para que a nombre de la Institución contrate la ejecución o reparación de obras, las compras y las ventas o arrendamiento de bienes pertenecientes al Banco sin licitación pública, cuando a juicio de dicha Junta, los intereses del Banco así lo ameritan.

h) Informarse de las operaciones efectuadas por suma mayor de doscientos cincuenta mil balboas (B/.250,000.00) y menor de quinientos mil balboas (B/.500,000.00). El Gerente General del Banco deberá informar a la Junta Directiva de tales operaciones en la sesión inmediata posterior a la fecha de la respectiva operación.

i) Aprobar el presupuesto de gastos.

j) Las demás que establezca la Ley."

- o - o -

Artículo 15: Las resoluciones y acuerdos de la Junta Directiva necesitan para su aprobación del voto favorable de la mayoría de sus miembros y del concepto favorable del Gerente General del Banco, salvo los casos especiales en que según esta ley sea necesario un número mayor de votos de los directores."

- o - o -

De acuerdo con estas normas debe existir una coordinación entre el Gerente General y la Junta Directiva en todo lo

concerniente al manejo, dirección y administración de los recursos (humanos, financieros y materiales) del Banco Nacional de Panamá, dado que le corresponde a la Junta Directiva "Establecer las directrices generales para el buen funcionamiento de la Institución en todos los aspectos generales y en especial, en lo relativo a sus asuntos administrativos, económicos y legales"; así como también "Aprobar o improbar las operaciones propuestas al Banco por suma mayor de quinientos mil balboas (B/.500,000.00).

Sin embargo, para la aprobación de las resoluciones y acuerdos de la Junta Directiva, se necesita "del voto favorable de la mayoría de sus miembros y del concepto favorable del Gerente General del Banco, salvo los casos especiales en que según esta ley sea necesario un número mayor de votos de los directores". (V. arts.13, literales c) y f) y 15 de la Ley 20 de 1975). Por su parte, el Gerente General debe informar a la Junta Directiva "de las operaciones efectuadas por suma mayor de doscientos cincuenta mil balboas (B/.250,000.00) y menor de quinientos mil balboas (B/.500,000.00) en la sesión inmediata posterior a la fecha de la respectiva operación." (Art. 13, lit. h).

El Gerente General es el representante legal del Banco Nacional de Panamá (art. 18 ibidem), y como tal, sirve de órgano de administración y ejecución de todos los actos y contratos que celebre el mismo.

Cabe destacar que la Ley Orgánica del Banco Nacional de Panamá le disfiere al Gerente General en su artículo 21, las siguientes facultades:

"Artículo 21: El Gerente General del Banco Nacional de Panamá estará facultado para:

a) Resolver las operaciones que se proponga el Banco por sumas que no excedan de los doscientos cincuenta mil balboas (B/.250,000.00) cuando se trate de facilidades crediticias con garantías reales y por sumas que no excedan los cien mil balboas (B/100,000.00) cuando se refieran a facilidades crediticias no garantizadas.

b) Fijar la cuantía de las operaciones o facilidades crediticias que puedan autorizar los funcionarios del Banco. En ningún momento estas limitaciones podrán sobrepasar los límites establecidos por la Ley para el Gerente General."

Sobre el primer punto consultado consideramos que los miembros de la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá si tienen derecho a solicitarle a los funcionarios de esa entidad información o documentación referente a lo administrativo y manejo de la institución, incluyendo operaciones propias de la función administrativa de la Gerencia del Banco, por las razones que nos permitimos exponer a continuación:

1. El literal c) del artículo 13 de la Ley Orgánica faculta a la Junta Directiva para establecer las directrices generales tendientes a lograr el mejor funcionamiento del Banco "en todos los aspectos y en especial, en lo relativo a sus asuntos administrativos, económicos y legales".

Para ello, sin duda, requerirá hacer acopio de la documentación e información necesaria a objeto de efectuar las recomendaciones y proponer las directrices a seguir.

2. El artículo 17 de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Panamá faculta a la Junta Directiva a realizar investigaciones tendientes a determinar si el Gerente General ha ejecutado "actos para los cuales no estuviera legalmente autorizado y que pudieran acarrear alguna responsabilidad al Banco" o realizado alguna operación "sin la debida autorización de la Junta Directiva cuando esta sea necesaria".

Conceptuamos, no obstante que esta facultad estaría condicionada al hecho o sospecha razonable que el Gerente General incurriera, en efecto, en un acto (a) para el cual no estuviera legalmente facultado y (b) que dicha actuación pudiese acarrear alguna responsabilidad para esa institución. Por consiguiente, la misma no debe ser utilizada para satisfacer el prurito de conocer tales informaciones.

3. Nuestro derecho administrativo ha permeado las corrientes doctrinales que abogan por procedimientos ágiles y eficientes dentro de la administración pública. Prueba de ello, se encuentra plasmado en los artículos 1º y 3º de la Ley 35 de 1964 "Por la cual se toman medidas sobre actuaciones administrativas y se dictan otras disposiciones", que a la letra preceptúan:

"Artículo 1: Las actuaciones administrativas en los ministerios y entidades descentralizadas se llevarán a cabo con arreglo a normas de economía, caloridad y eficacia. Los Ministros de Estado y Directores de entidades descentralizadas velarán, respecto de las dependencias que dirigen, por el cumplimiento de esta disposición."

Artículo 3: Se reducirán al mínimo indispensable las peticiones de datos y estadísticas a órganos administrativos iguales o inferiores.

Cuando en una dependencia existan excesivas peticiones de datos o estadísticas por parte de otros departamentos u organismos, se pondrá el hecho en conocimiento de la Contraloría General de la República, para proveer lo necesario para la simplificación y racionalización de dichas peticiones."

- o - o -

La finalidad que persiguen las normas transcritas es la de agilizar los trámites en las dependencias estatales; así como eliminar los formalismos y la excesiva burocracia que tanto retardan los asuntos dentro del engranaje estatal.

Mediante sentencia de 21 de septiembre de 1990, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se refirió a los procedimientos administrativos, de la manera siguiente:

"Es necesario tener presente que la ley formal no puede ni debe regular todos los detalles de las actuaciones administrativas, entre ellas, las procedimentales. Pretender lo contrario, es entorpecer la Administración Pública y hacerla cada vez más morosa, más formalista y menos efectiva, hasta llevarla al estancamiento. Este peligro sería creciente, porque en el mundo contemporáneo cada día los parlamentos son menos aptos para legislar sobre las cuestiones cada vez más técnicas y complejas de ciertas funciones del Estado.

.....

.....

Es natural, por supuesto, que sea la Ley la que diferencie, deslinda y distribuya en términos generales las funciones y negocios que deben corresponder a los distintos Ministerios e instituciones y establecimientos del Estado. Pero deducir de esto que todas las actividades que han de realizar dichos Ministerios, Entidades y Establecimientos deban ser reguladas en todos sus aspectos y procedimientos por la Ley formal, es completamente irrazonable. Si se aplicara semejante criterio se desvirtuaría de manera

absoluta el Fin que precisamente la Cong
titución señala a dicho numeral, que es
el de 'asegurar la eficacia de las fun-
ciones administrativas'. Pues, si éstas
sólo pudieran ser reguladas por ley for-
mal o parlamentaria, lo que sobrevendría
sería una extraordinaria INEFICACIA
administrativa."

- o - o -

Respecto a sus segunda interrogante relativa al suministro de la documentación e información relativa a asuntos de carácter más privado de los clientes del Banco (v.gr. listado de morosos, auditos, cobrazas, lista de depositantes, entre otros), apreciamos plenamente su preocupación en salvaguardar la confidencialidad que deben revestir cierto tipo de información cuando a las disposiciones aplicables del "secreto bancario" sobre esta materia u otras análogas -toda vez que dichas disposiciones se refieren específicamente a informaciones suministradas a la Comisión Bancaria Nacional (v. arts. 65 y 74 del D. G. N°238 de 1970) y en las disposiciones relativas a las cuentas bancarias cifradas (v. art. 2 de la Ley 2 de 1959).

Si bien, las normas existentes no contemplan expresamente esta situación, somos de la opinión que se debe salvaguardar al máximo el principio del "secreto bancario" y la confidencialidad que merecen los asuntos de los clientes, así como la responsabilidad que le pueda corresponder a los funcionarios de esa institución por la divulgación de asuntos de carácter reservado. Por ello, lo ideal sería que dicha información pudiera ser revisada dentro de la propia institución, en una oficina reservada a tal efecto con las facilidades logísticas que se requieran.

No obstante, considero debe darse un cierto grado de discrecionalidad para permitir que dicha documentación e información pueda ser examinada en las oficinas particulares o residencia de los Directivos, cuando ello sea requerido por éstos en atención al tiempo en que realizarán dicho análisis. Ello es así por cuanto debe existir entre la Gerencia General y los miembros de la Junta Directiva una gran confianza recíproca respecto a la honorabilidad y responsabilidad con que deben tratarse todos los asuntos a ellos confiados para el respectivo desempeño de sus funciones oficiales, lo cual redundaría en beneficio del mejor funcionamiento de la primera institución bancaria del país.

Comoquiera que, de su consulta se colige existe una diferencia interpretativa, nos hemos permitido conversar con los

señores Directivos Leignadier y Valencia -a solicitud de ellos- a objeto de poder dirimir, si se requiere, la situación planteada por usted. Me aseguran los precitados funcionarios que los anima el deseo de cumplir cabalmente con sus responsabilidades como miembros de la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá, a cuyo fin deben (1) analizar que fue lo que aconteció en esa institución bancaria o sea, identificar las causas, (2) determinar qué se pueda hacer para superar esas situaciones, y (3) recomendar medidas o establecer políticas tendientes a evitar que se repitan dichos males.

En este orden de ideas, es necesario resaltar que las disposiciones correspondientes, en caso que se diera una infidencia, no solamente es aplicable a los empleados del Banco Nacional de Panamá sino también -y con el mismo rigor a los miembros de la Junta Directiva. Dichas normas son del siguiente tenor literal:

Reglamento Interno:

"Artículo 16: Son obligaciones de los empleados:

.....
5. Guardar el más absoluto secreto y discreción sobre las operaciones y actuaciones del Banco y sus clientes".

Código Penal:

"Artículo 170: El que por razón de su oficio, empleo, profesión o arte, tenga noticia de secretos cuya publicación pueda causar daño y los revele sin consentimiento del interesado o sin que la revelación fuere necesaria para salvaguardar un interés superior, será sancionado con prisión de 10 meses a 2 años o de 30 a 150 días multa, e inhabilitación para ejercer tal oficio, empleo, profesión o arte hasta por dos años."

"Artículo 337: Será sancionado con prisión de seis a dieciocho meses o veinticinco a setenta y cinco días multa el servidor público que comunique o publique los documentos o noticias que posea por razón de su empleo y que debía mantener en secreto."

Repárese, además, en el hecho que -en el supuesto que la documentación y/o información fuese examinada fuera de las oficinas del banco- la responsabilidad por los actos u omisiones propias de los señores Directivos se hace también extensivo

respecto de aquellas personas por quienes deben responder, al tenor de lo prescrito en el artículo 1645 del Código Civil.

Finalmente, nos permitimos recomendar la conveniencia que la Junta Directiva de esa institución estatal aprobara una resolución sobre aspectos relacionados con el funcionamiento de ese cuerpo colegiado, los derechos y deberes de los Directivos, la facultad de requerir información y documentación al Gerente General o al Secretario General, sobre aspectos relacionados con el funcionamiento de la misma, así como términos y procedimientos para solicitar, obtener y utilizar la información requerida.

No obstante lo expuesto, debemos hacer hincapié en que el derecho que tienen los miembros de la Junta Directiva para solicitar información y documentación a los funcionarios del Banco Nacional de Panamá debe limitarse estrictamente a asuntos sometidos a su consideración o que tengan relación con el funcionamiento de la institución. Por consiguiente, no deberán emplearse para fines ajenos, en provecho propio o de terceros, ya que ello le acarrearía una responsabilidad administrativa, civil y/o penal, dada la confidencialidad o reserva que se debe guardar tratándose de asuntos oficiales en general y de operaciones bancarias en particular.

Sin otro particular, hacemos propicia la ocasión para reiterar al señor Gerente General las seguridades de nuestro aprecio y consideración distinguidas.

Atentamente,

ANNA FERRAUD
Procuradora de la Administración

BA:AF/ndor.