



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 20 de marzo de 2020
C-034-20

Licenciada
Lizbeth Ann Henríquez
Presidenta de la Junta Directiva
Banco Nacional de Panamá (BNP)
Ciudad

Referencia: Dietas y Frecuencias de la Junta Directiva del Banco del Estado.

Señora Presidenta de la Junta Directiva:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su nota N.º2020 (01001-01) 05, de 18 de marzo de 2020, por la cual acude a esta Procuraduría con la finalidad de conocer nuestra opinión “ante la preocupación de la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá por la problemática presentada con la contradicción de la Ley de Presupuesto con nuestra Ley Orgánica del Banco Nacional referente al límite de dietas y frecuencia de sesiones de la Junta Directiva”, así como las incidencias de esta situación ante la competitividad del Banco.

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 Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá (BNP) debería aplicar lo dispuesto en el artículo 295 de la Ley de Presupuesto para la vigencia fiscal 2020, que establece que 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.

De allí que, si bien es cierto que el Decreto Ejecutivo N.º156 de 27 de junio de 2017, instrumento jurídico reglamentario que fija el monto de la dieta que podrán percibir los miembros de la Junta Directiva de Banco Nacional de Panamá (BNP) en setecientos cincuenta balboas (B/.750.00) por reunión, se encuentra revestido de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos conforme lo dispone el artículo 15 del Código Civil y que en virtud de ello, mientras no sea declarado contrario a la Constitución y a la ley por autoridad competente para ello, debe estimarse válido y ser aplicado; no lo es menos que, el mismo debería ser adecuado al nuevo estándar establecido por la Ley de Presupuesto vigente.

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

De conformidad con el artículo 1 del Texto Único de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Panamá, ordenado por la Asamblea Nacional, que comprende el Decreto-Ley 4 de 18 de enero de 2006, que subroga la Ley 20 de 22 de abril de 1975, con las reformas de la Ley 24 de 2017¹, el Banco Nacional de Panamá constituye una entidad autónoma del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa, funcional, presupuestaria y financiera, sujeto a la vigilancia del Órgano Ejecutivo y de las entidades supervisoras correspondientes, en los términos establecidos en dicho Decreto-Ley.

De acuerdo con el artículo 11 y el numeral 1 del artículo 14 del citado Texto Único, la Junta Directiva está facultada para fijar las políticas para el funcionamiento, mejoramiento y modernización del Banco, así como supervisar su administración; teniendo el deber de aprobar 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 efectos presupuestarios, el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas mediante la Resolución N.ºMEF-RES-2018-819 de 29 de marzo de 2018, incluye al Banco Nacional de Panamá (BNP) dentro de la categoría de “intermediarios financieros”, que conforme a dicho instrumento se utiliza para “(...)destacar que se trata de entidades del Estado dedicadas principalmente a la regulación, a la aceptación de depósitos a la vista, a plazo o de ahorro, que incurren en pasivos y adquieren activos financieros en el mercado y a la banca de fomento y desarrollo” y la enmarca dentro del subsector “instituciones financieras”, que “Comprende instituciones que aceptan depósitos a plazo de ahorro, a la vista, o que se dedican tanto a contraer pasivos no monetarios como adquirir activos financieros”. De igual forma, en cuanto a la Clasificación Institucional, el precitado Manual ubica al Banco Nacional de Panamá (BNP) en el Sector Público, dentro de las Instituciones Financieras Públicas que “son las que abarcan a las entidades públicas que incurren en pasivos y adquieren activos financieros en el mercado, aceptan depósitos y ejecutan funciones de intermediación financiera.”

Según lo indica el citado Manual, “Todas las instituciones que integran el área de Intermediarios Financieros, cuentan con un control que se ejerce sobre sus gastos y adquisiciones normadas por la Ley de Contrataciones Públicas, excluyendo las operaciones financieras. Además, requieren de la aprobación presupuestaria, por parte de las autoridades pertinentes del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y de la fiscalización de la Contraloría General de la República.” En concordancia, la Ley 110 de 12 de noviembre de 2019 que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020, contempla el presupuesto del Banco Nacional de Panamá en el Título VI, sobre “Presupuestos del Sector Público Financiero”, en particular el Capítulo III (Arts. 229-231).

Por su parte, el numeral 9 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”, como quedó modificado por el artículo 2 de la Ley 19 de 30 de septiembre de 2014, excluye de la Cuenta Única del Tesoro Nacional a los “Intermediarios Financieros”, categoría que de

¹ Publicado en Gaceta Oficial N° 28387-B de 16 de octubre de 2017.

acuerdo a la definición contenida el numeral 11 del artículo 3, de esa misma excerta legal, para los efectos de dicha ley, 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 las primeras, al Banco Nacional de Panamá, que como lo señala el artículo 30 del Texto Único ya mencionado, está facultado para *“Recibir depósitos a la vista, de ahorros, a plazo y en cualquier otra forma en que se pueda recibir dineros, de acuerdo con la práctica y usos bancarios”*, entre otras operaciones inherentes al negocio de banca o al ámbito de los servicios financieros.

En concordancia, y como señaláramos a la Caja de Ahorros en Consulta C-021-20 de 9 de marzo de 2020 referente a la norma jurídica aplicable al reconocimiento de dietas y la interpretación del artículo 295 de la Ley N.º110 de 2019, el artículo 29 de la mencionada Ley N.º56, establece el régimen jurídico aplicable al uso y administración de sus *recursos propios* y el correspondiente a las *transferencias del Tesoro Nacional*, precisando que solamente éstas deberán ser administradas en la Cuenta Única del Tesoro Nacional; y el artículo 46, les atribuye la responsabilidad de ejecutar las actividades de conciliación de cuentas y presentar los informes correspondientes al Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General de Tesorería.

Cónsono con la normativa antes señalada, también evidencia el nivel de autonomía del Banco Nacional de Panamá, en su calidad de *intermediario financiero*, el segundo párrafo del artículo 254 de la Ley N.º110 de 2019, norma general de administración presupuestaria que al regular el principio de unidad de caja señala que éstos *“(...) se regirán por el mismo principio de unidad de caja, de conformidad con la autonomía administrativa y financiera dispuesta en su respectiva ley y la Cuenta Única del Tesoro”* (cursiva del Despacho).

Es claro entonces que el Banco Nacional de Panamá ha sido dotado por mandato legal de una amplia autonomía presupuestaria y financiera, manifiesta en su capacidad para administrar sus activos y pasivos.

Sin embargo y pese estas amplias facultades y nivel de autonomía financiera, no menos cierto es que el presupuesto general de la institución aprobado por su Junta Directiva, en ejercicio de la facultad establecida en el numeral 13 del artículo 14 del Texto Único de la Ley Orgánica del BNP, debe ser posteriormente incorporado al Presupuesto General del Estado, como en efecto consta que lo ha sido, en los artículos 229 a 231 de la Ley N.º110 de 2019.

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)

Siendo que como ya se ha indicado, el Banco Nacional de Panamá (BNP) ha sido catalogado para fines presupuestarios como un “intermediario financiero”, dentro del subsector “instituciones financieras”, a juicio de este Despacho, **es claro también, que deberían serle aplicables las normas generales de administración presupuestaria** en ella contenidas.

El artículo 295 de la Ley N.º110 de 12 de diciembre de 2019, “Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2020”, 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 reconocer en concepto de dietas las instituciones descentralizadas, las empresas públicas y **los intermediarios financieros**, 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 facultad de la autoridad administrativa competente para definir la frecuencia con que dichos entes deliberativos deberán reunirse para dar cumplimiento a sus funciones legales, y el monto mismo de las dietas 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 del Banco Nacional de Panamá, el artículo 15 del Texto Único que nos ocupa, señala, en cuanto a las dietas que les corresponde percibir a sus directores, que dicho estipendio **será fijado por el Órgano Ejecutivo**, siendo del tenor siguiente:

“Artículo 15. Dietas. El Órgano Ejecutivo fijará las dietas que se reconocerán a los directores por su participación en las reuniones de Junta Directiva y de los comités que se conformen en cumplimiento de los principios de buen gobierno corporativo o por su participación en misiones oficiales.”

En virtud de lo anterior, el Ejecutivo profirió el Decreto Ejecutivo N.º. 156 de 27 de junio de 2017², por el cual se fijó en la suma de setecientos cincuenta balboas con 00/100 (B/.

² Publicado en Gaceta Oficial N.º 28313 de 3 de julio de 2017.

750.00), la dieta que recibirán por asistencia y por sesión a los miembros de la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá.

De lo antes expuesto se infiere también que, aun cuando su régimen orgánico le confiera al Banco Nacional de Panamá 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 dicha entidad financiera del Estado, es relativa.

En cuanto a las reuniones de la Junta Directiva, es importante reconocer que el artículo 11 del Texto Único que nos ocupa, señala, en cuanto a la periodicidad y forma en que pueden realizarse las mismas, lo siguiente:

“Artículo 11. Dirección y administración.

...

La Junta Directiva debe reunirse, por lo menos una vez al mes, cuando sea convocada por el presidente, por iniciativa de por lo menos tres de sus directores o por el gerente general.

Las reuniones de la Junta Directiva **podrán realizarse de manera presencial o virtual, de conformidad con la reglamentación que emita la Junta Directiva.**

...” (El resaltado es nuestro)

Por consiguiente, y a la luz del precitado artículo, este Despacho estima, con el debido respeto, **que la Junta Directiva puede llevar a cabo cuantas reuniones mensuales estime necesarias**, siempre que las mismas sean convocadas por iniciativa de por lo menos tres (3) de sus directores o por el gerente general; y, además, que dichas reuniones pueden ser tanto presenciales como virtuales, lo cual presenta una alternativa o ventaja estratégica y logística considerando, como señala usted, la situación de crisis y urgencia que está viviendo nuestro país. Así, y en virtud de las facultades reglamentarias que le confiere a la Junta Directiva del BNP el artículo 14 del Texto Único del Decreto-Ley 4 de 18 de enero de 2006, que subroga la Ley 20 de 22 de abril de 1975, con las reformas de la Ley 24 de 2017, corresponde hacer la reglamentación correspondiente para que se puedan realizar tantas reuniones de Junta Directiva como sean necesarias, de manera virtual, a efecto de que la institución funcione de forma ágil ante las necesidades del país, y cumpliendo con la transformación organizativa que señala el numeral 23 de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico³, que señala lo siguiente:

“23. Los Estados deberán prepararse para la efectiva implantación del Gobierno Electrónico acometiendo las transformaciones organizativas que consideren necesarias, así como la progresiva implantación de sistemas, equipos y programas en las Administraciones Públicas. En tal sentido, es recomendable que los Estados:

³ Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado celebrada en Pucón, Chile, el 31 de mayo y 1° de junio de 2007, y adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Santiago de Chile el 10 de noviembre de 2007.

- a. Reconozcan los desarrollos propios de sistemas o sus adaptaciones como capital estatal intangible, generando mecanismos de transferencia y sistemas de apoyo, para lo cual se requiere acordar nuevos marcos regulatorios.
- b. Establezcan programas de adaptación de los empleados públicos a los nuevos sistemas de Gobierno Electrónico, promoviendo la profesionalización de los mismos de conformidad con la Carta Iberoamericana de la Función Pública, a los fines de conservar y desarrollar las nuevas competencias garantizando de esta manera la sostenibilidad en el tiempo de la ejecución de los procesos electrónicos.
- c. Adapten las reglas de procedimiento a las posibilidades que ofrecen las comunicaciones electrónicas.
- d. Implanten nuevos modelos de gestión en la Administración Pública que fomenten la mejora continua de los procesos y la constante innovación.”

En consecuencia, este Despacho concluye lo siguiente:

1. Al margen de los argumentos que desaconsejan restringir el número o frecuencia de las sesiones de las juntas directivas, máxime en el ámbito del sector financiero, el artículo 295 de la Ley No.110 de 12 de noviembre de 2019, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2020, limita la autonomía de los entes autónomos inmersos en su ámbito de aplicación o, en su caso, de la autoridad administrativa que detenta la potestad de reglamentar la materia, para definir en atención a las prioridades y circunstancias particulares de cada entidad, la frecuencia con que dichos entes deliberativos deberán reunirse para dar cumplimiento a sus funciones legales, al disponer que 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, lo que implícitamente impone un límite máximo de mil balboas (B/.1,000.00) por mes.
2. Al no estar los “intermediarios financieros”⁴ exceptuados de la aplicación de la Ley de Presupuesto General del Estado para la vigencia 2020; sino que, por el contrario, están expresamente incluidos por el artículo 249 dentro de su ámbito de aplicación, podría entenderse que todas las entidades pertenecientes a los subsectores en los que se desagrega dicha categoría, entre ellos los bancos oficiales, como es el caso del Banco Nacional de Panamá, estarían sujetos a los límites que en cuanto al monto de las dietas establece el artículo 295 de la misma Ley.
3. De allí que, si bien es cierto que el Decreto Ejecutivo N°.156 de 27 de junio de 2017, instrumento jurídico reglamentario que fija el monto de la dieta que podrán percibir los miembros de la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá en setecientos cincuenta balboas (B/.750.00) por asistencia y por sesión, se encuentra revestido de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos

⁴ Categoría que de acuerdo con la Ley 56 de 2013, “Que crea el Sistema Nacional de Tesorería y la Cuenta Única del Tesoro Nacional” y el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, versión 2018, incluye a los bancos estatales que integran el sector público financiero.

conforme lo dispone el artículo 15 del Código Civil y que en virtud de ello, mientras no sea declarado contrario a la Constitución y a la ley por autoridad competente para ello, debe estimarse válido y ser aplicado; **no lo es menos que, el mismo debería ser adecuado al nuevo estándar establecido por la Ley de Presupuesto vigente.**

4. La Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá puede llevar a cabo cuantas reuniones mensuales estime necesarias, siempre que las mismas sean convocadas por iniciativa de por lo menos tres (3) de sus directores o por el gerente general; teniendo en consideración que dichas reuniones pueden ser tanto presenciales como virtuales y, probablemente en algunos casos tomando en cuenta las consideraciones vertidas, no serán remuneradas; producto del momento difícil y estado de emergencia en el que se encuentra inmerso el país y el mundo entero, producto de la crisis ocasionada por la pandemia así declarada del COVID-19.

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/mork

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*