

Panamá, 5 de julio de 1983

Doctor  
Flavio A. Velásquez,  
Director Ejecutivo de la  
Comisión Bancaria Nacional,  
E. S. D.

Señor Director Ejecutivo:-

Avisole recibo de su atenta Nota No. CBN-547-83, calendada el 27 de junio de retropróximo, por medio de la cual me formula dos preguntas en relación a los requerimientos que han hecho el Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América, Distrito Sur de la Florida y el Federal Reserve Bank, al Banco de Iberoamérica, Sucursal Miami, a fin de que haga llegar a un Gran Jurado de esa jurisdicción información relativa a clientes depositantes del Banco de Iberoamérica, S.A., de la República de Panamá.

Cumplo con responder a Ud., de acuerdo con mi leal saber y entender, con base en el Artículo 101 de la Ley 135 de 1943, en la siguiente forma:-

Primera pregunta:- Pueden los bancos establecidos en la República de Panamá suministrar a las autoridades extranjeras información o entregarles documentos que se refieran a las operaciones del banco específicamente sobre los depósitos que mantienen las personas naturales jurídicas en las entidades bancarias?

Respuesta:- Para arribar a una respuesta adecuada debemos estudiar si en Panamá existe el secreto bancario. Esto es, averiguar si en nuestro Derecho Positivo hay normas que establezcan que las operaciones de los bancos no deben divulgarse.

A este respecto, tenemos que los Artículos 4 y 5

de la Ley Número 18, de 28 de enero de 1959, por la cual se dictan disposiciones en relación con cuentas bancarias cifradas disponen lo siguiente:-

"Artículo 4.- Se castigará con reclusión de treinta (30) días a seis (6) meses, multas de mil (S.1,000.00) a diez mil (S.10,000.00), o ambas penas, a los gerentes, oficiales funcionarios y demás empleados de las instituciones bancarias, ya sean éstas nacionales o extranjeras, que revelen o divulguen a personas ajenas a la institución y al manejo de estas cuentas, cualquier información referente a la existencia, saldo o identidad del comitente de una cuenta corriente bancaria cifrada."

- - -

"Artículo 5.- 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 conducente a esclarecer los hechos punibles que se investigan."

Es decir que, tratándose de esta especie de cuentas bancarias, se determina con toda claridad la obligación de guardar la reserva por parte de los gerentes y demás empleados de las instituciones bancarias. Sólo contempla la excepción el Artículo 5 pretranscrito para los casos en que existan procesos penales en que las informaciones sobre cuentas corrientes bancarias cifradas pueden ser reveladas por los gerentes y demás empleados de las instituciones bancarias a los funcionarios de instrucción, jueces y magistrados que conozcan de ellas. Como se trata de una excepción ella debe interpretarse en

forma restrictiva, es decir aplicarse únicamente a los miembros del Ministerio Público y del Órgano Judicial que señala.

Para el caso de infidencia el Artículo 4 establece las penas correspondientes.

Pero si esta claridad existe para el secreto bancario con relación a las cuentas bancarias cifradas, en cambio para las otras clases de cuentas y operaciones en general de los Bancos no existe una disposición que le consagre con el mismo énfasis.

Por esa razón debemos incursionar en el Decreto de Gabinete No. 238 de 1970, por el cual se reforma el Régimen Bancario y se crea la Comisión Bancaria Nacional. Allí encontramos estas dos disposiciones:-

**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 de 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 69 del Código de Comercio.

- - -

**Artículo 74.-** Se prohíbe a la Comisión realizar o ordenar investigaciones acerca de los asuntos particulares de ningún cliente de un Banco. Las informaciones obtenidas por la Comisión en

el ejercicio de sus funciones no podrán ser reveladas a ninguna persona o autoridad, salvo si le fuere exigida judicialmente conforme a las disposiciones legales vigentes o fueren datos consolidados con cifras globales. La violación de este precepto será sancionada de acuerdo con lo señalado en el Artículo 101 de este Decreto de Gabinete.

Parágrafo: La Comisión no podrá publicar cualquier información que le haya sido suministrada conforme a este Decreto de Gabinete, a menos que previamente haya obtenido consentimiento por escrito del Banco o cliente interesado."

Por su parte, los Artículos 89 del Código de Comercio y 101 del Decreto de Gabinete No. 238 de 1970, expresan:-

"Artículo 89.- Tampoco podrá decretarse la comunicación, entrega o reconocimiento general de libros, correspondencia y demás papeles y documentos de comerciantes o corredores, excepto en los casos de sucesión o quiebra, o cuando proceda la liquidación.

Fuera de estos casos, sólo podrá ordenarse la exhibición de determinados asientos de los libros y documentos respectivos, a instancia de parte legítima o de oficio, cuando la persona a quien pertenezcan, tenga interés o responsabilidad en el asunto o cuestión que se ventila.

El reconocimiento se hará en el escartorio del comerciante o corredor, a su presencia o a la de un comisionado suyo, y se limitará a tomar copia de los asientos o papeles que tengan relación con el asunto ventilado.

Si los libros se hallaren fuera de la residencia del juez que ordene la exhibición, se verificará ésta en el lugar en donde existan dichos libros, sin exigirse en ningún caso su traslación al lugar del juicio.

Cuando un comerciante haya llevado libros auxiliares, puede ser compelido a su exhibición en la misma forma y en los mismos casos antes señalados.

Ninguna autoridad está facultada para obligar al comerciante a suministrar copias o reproducciones de sus libros (o parte de ellos), correspondencia o demás documentos en su poder. Cuando procediere obtener algún dato al respecto, se decretará la acción exhibitoria correspondiente. El comerciante que suministrare copia o reproducciones del contenido de sus libros, correspondencia u otros documentos para ser usada en litigio en el exterior en acatamiento a orden de autoridad que no sea de la República de Panamá, será penado con multa no mayor de cien balboas (\$100.00).

- - -

**Artículo 101.**- Toda persona que suministre información en violación de este Decreto de Gabinete, o contravenga cualquiera de las prohibiciones en él establecidas que no tenga señalada sanción específica, se hará acreedora a una multa de \$500.00 a \$1,000.00 que impondrá la Comisión, sin perjuicio de las responsabilidades penales y civiles que le correspondan.

Es decir que estos artículos, en forma indirecta, consagran el deber del secreto bancario para las otras cuentas que no son cifradas y para las operaciones generales de los bancos. Por esta razón el Profesor Dr. Tomás Herrera sostiene que en Panamá tenemos dos clases de secreto bancario: uno para las llamadas cuentas cifradas y otro para el resto de las operaciones, o sea

todas aquellas operaciones que no se manejan a través de una cuenta cifrada. (Cfr. en "Curso de Derecho Bancario", dictado por el Dr. Tomás Herrera Ríos, abril - julio de 1982, transcripción de las grabaciones en clase confeccionadas Sandra Rina Palacios y Natalia Quintero Ruff).

sostiene

El Dr. Mario Celindo/que en los artículos 65 y 74 del Decreto de Gabinete No. 238 de 1970 se consagra el deber del secreto bancario para las operaciones generales, ya que "si bien es cierto que las normas objeto de comentario están encominadas primordialmente a limitar las facultades investigativas de la Comisión Bancaria Nacional y a proteger a los clientes de los bancos contra averiguaciones por parte de dicha Comisión no es menos cierto que todas las normas en cuestión parten de la premisa inequívoca de que las operaciones bancarias no deben ser divulgadas a terceras personas. Si no fuera así, ninguno de los preceptos en cuestión tendría sentido alguno". (Citado por la Lcda. Angélica I. Herbes R., en su Trabajo de Graduación "Estudio Jurídico del secreto bancario en Panamá", Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, páginas 43 y 44).

Por su parte, el Profesor Dr. Tomás Herrera, en nifiesta que de estas normas, (Arts. 65 y 74 del Decreto de Gabinete No. 238 de 1970), para algunos surge la creencia de que el secreto bancario sólo está concebido como una defensa ante la Comisión Bancaria y no ante otros, pero que esta postura la rechazan él y otros abogados de mucho prestigio que sostienen que hay secreto bancario en Panamá, incluso a propósito de las operaciones generales. Este con base en estos tres argumentos:-

"El primero de tipo doctrinal; cuando uno revisa la doctrina europea, uno ve que esa doctrina europea y, en general, la doctrina mundial de los tratadistas de Derecho Bancario han llegado a la conclusión de que el secreto bancario existe, a pesar de que las normas legales lo consagran de manera escueta o, incluso, tangencial. Que la referencia, la nueva referencia legal al secreto bancario faculta al banquero para oponerlo como defensa, ante la autoridad. Esa misma doctrina va más allá y dice que el secreto bancario debe concebirse como un

uso o una costumbre bancaria de donde el banquero tiene, no sólo el deber de guardar reserva, de no andar hablando, sino defender la confidencialidad de las operaciones de sus clientes, este es el primer argumento de tipo doctrinal. El banquero no es que tiene que mentir, sino negar a dar la información, defender la confidencialidad y esperar que en todo caso sea obligado a darla a través de una orden de una autoridad competente - El segundo argumento es de carácter analógico: las legislaciones bancarias del mundo, casi todas, tienen consagrado el secreto bancario de manera igual o similar a como lo hace Panamá y en esas legislaciones se ha llegado, de manera unánime a la conclusión del que el banquero está obligado a guardar la confidencialidad de las operaciones de sus clientes, incluso, frente a las autoridades, salvo, obviamente, excepciones que están previstas en la Ley. Por ejemplo, en Italia la Ley Bancaria sólo consagra el llamado secreto de oficina y la doctrina y la jurisprudencia italiana, a pesar de que sólo se consagra el secreto de oficina, dice que el banquero no puede revelar la información, incluso ante las autoridades, salvo ciertas excepciones que están previstas en la Ley. De manera que si en esos países, más avanzados jurídicamente que nosotros, han llegado a la conclusión de que hay secreto bancario, a pesar incluso, de que las leyes son todavía más escuetas que las nuestras, por qué vamos a llegar, aquí en Panamá, a conclusiones distintas. El tercer argumento es el siguiente: hemos visto que el secreto bancario, como defensa frente a la autoridad, en Panamá está previsto, en la Ley Bancaria, sólo frente a una autoridad: La Comisión Bancaria. Pues bien, si el banquero puede oponerle a la Comisión Bancaria, que es el organismo más vincula-

do a los Bancos, el organismo que mayor derecho de investigación debe tener y de acceso a información, si a este organismo se le opone el secreto bancario, con mayor razón se le (debe) oponer a las demás autoridades. Esta es la regla general, luego veremos las excepciones". (Ob. cit. páginas 14 y 15).

Con relación a las autoridades extranjeras, me parece que los bancos establecidos en la República de Panamá deben cumplir con el Secreto Bancario a que nos venimos refiriendo.

Obsérvese que el Artículo 89 del Código de Comercio, último párrafo, establece que "El comerciante que suministrare copia o reproducciones del contenido de sus libros, correspondencia u otros documentos para ser usada en litigio en el exterior, en acatamiento a orden de autoridad que no sea de la República de Panamá, será penado con multa no mayor de cien balboas (Bs.100.00)".

Segunda pregunta:- ¿En el caso de que un banco organizado en Panamá, tenga una oficina de representación de los Estados Unidos de América, los requerimientos de información reservada que se hagan a esa oficina de representación en el extranjero sobre operaciones de depositantes realizadas en territorio panameño deben o no ser acatadas por la oficina de representación en el extranjero y por la casa matriz en Panamá?

Respuesta:-En la respuesta anterior vimos que en Panamá los bancos y sus empleados tienen obligación de guardar reserva sobre los asuntos que sus clientes le confían. Asimismo nos referimos a las excepciones que se contemplan y que se circunscriben a las autoridades que las normas correspondientes especifican. También destacamos la sanción que establece el Artículo 89, última parte, del Código de Comercio para el comerciante que suministre documentos para ser usados en litigios en el exterior en acatamiento a orden que no sea de autoridades de la República de Panamá. Este artículo es de aplicación a los bancos, porque sus actividades están consideradas como actividades de comercio.

Nos parece que todo lo anterior conduce a la conclusión de que el secreto bancario actúa con la sola excepción de las autoridades

nacionales a que nos hemos referido. No contemplan esas normas excepción a favor de ninguna autoridad extranjera.

Por lo tanto, opino que las operaciones de depositantes realizadas en territorio panameño están amparadas por el secreto bancario y los requerimientos que hagan las autoridades extranjeras no pueden ser aceptadas ni por la oficina de representación en el extranjero, ni por la casa matriz en Panamá. Sin embargo, si existen convenios sobre el particular éstos deben cumplirse, v.g. la Convención Interamericana sobre exhortos o cartas rogatorias, aprobada por la Ley No. 12, de 23 de octubre de 1975, (G. O. No. 18.072, de 23 de abril de 1976) y la Convención Interamericana sobre recepción de pruebas en el extranjero, aprobada por la Ley No. 13, de 23 de octubre de 1975 (G. O. No. 18.064, de 9 de abril de 1976).

Sobre este particular la Leda. Añorbes, manifiesta:-

"El principio cardinal de la defensa y amparo en el secreto bancario, frente a las autoridades competentes extranjeras, se funda en que la revelación es violatoria de las leyes panameñas y ello conlleva sanciones administrativas, penales y civiles, por lo que no sólo los bancos amparados en la legislación local no pueden ser obligados (y deben oponerse) a exhibir documentos, sino en general a revelar información bajo cualquier medio." (Ofr. en ob. cit. páginas 106 - 107).

Espero, en esta forma, haber absuelto debidamente su interesante consulta.

De Ud. con toda consideración,

Leda. Carlos Pérez Castrellón  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION