



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 17 de octubre de 2023
Nota C-155-23

Licenciado
Manuel Enrique Bermúdez Ruidiaz
Ciudad.

Ref.: Alcance de normas Bancarias, en cuanto a la reserva legal de los dineros depositados en el Banco Nacional, producto de una demanda.

Licenciado Bermúdez Ruidiaz:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su escrito recibido el 5 de octubre de 2023, a través del cual eleva a este Despacho, un número plural de interrogantes relacionadas con el alcance de las normas bancarias cuando los bancos de la localidad sean objetos de demandas judiciales, en los siguientes términos:

- “ ...
1. *¿Tienen los bancos de la localidad el deber jurídico de realizar un encaje o reserva legal de dinero depositado en el Banco Nacional de Panamá, cuando son objetos de demandas dinerarias, por cualquier acto en ejercicio de sus funciones?*
 2. *Si la respuesta a la pregunta anterior es positiva ¿Pueden dichos bancos realizar negocios con el Estado Panameño, estando pendiente en el cumplimiento legal de realizar el encaje o reserva a que se refiere la pregunta anterior?*
 3. *De acuerdo a los petitorios anteriores, ¿Tienen los bancos de la localidad la obligación de comunicar las demandas judiciales con el monto o cuantía objeto de éstas demandas, a la Superintendencia de Bancos y la Comisión de Valores, para los fines a que se refieren los presenten petitorios?*
- ... ”

Respecto al tema objeto de su consulta, primeramente debo señalar, que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, señala que sus actuaciones “...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales”, supuesto que no se configura en el caso que nos ocupa, toda vez que lo que se solicita está relacionado con presuntas actuaciones litigiosas particulares (*demandas*) en el ámbito judicial, mismas que se encuentran vinculadas con la prestación del servicio de los bancos de la localidad en el ejercicio propio de sus funciones.

Aunado a ello, siendo que quien formula la consulta en la condición de abogado, *es un particular*, no se cumple el presupuesto contemplado en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 2000, el cual señala que corresponde a la Procuraduría de la Administración, servir de consejera jurídica a los

servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso en concreto, situación que tampoco se configura en el caso que nos ocupa.

No obstante, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 6, del artículo 3 de la citada Ley No. 38 de 2000, nos permitimos brindarle una respuesta orientativa, aclarando igualmente, que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

I. Del Texto Único del Decreto Ley No. 9 de 26 de febrero de 1998 “Por la cual se reforma el régimen Bancario y se crea la Superintendencia de Bancos”¹

Al respecto, debemos señalar que el ámbito de aplicación de este Decreto Ley, abarca a los bancos o a cualquier persona que ejerza el negocio de banca en o desde la República de Panamá, los grupos bancarios (*según se define en este Decreto Ley y en las normas dictadas para su ejecución*), las oficinas de representación, así como a las afiliadas no bancarias ni financieras de que trata el artículo 63 del mismo².

En este sentido, debemos resaltar que la Superintendencia de Bancos, se creó como un organismo autónomo del Estado, con personería jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa, presupuestaria y financiera, con competencia privativa para regular y supervisar a los bancos, el negocio de la banca y a otras entidades y actividades que le sean asignadas por otras leyes³, la cual tendrá los siguientes objetivos⁴:

1. Velar por la solidez y eficiencia del sistema bancario.
2. Fortalecer y fomentar condiciones propias para el desarrollo de la República de Panamá como centro financiero internacional.
3. Promover la confianza pública en el sistema bancario.
4. Velar por el equilibrio jurídico entre el sistema bancario y sus clientes.

El Encaje o Reserva Legal de dinero ha sido definido como: *“aquella fracción del total de los depósitos recibidos por los bancos comerciales e instituciones financieras que son mantenidas como reservas en caja, con el fin de poder responder a los retiros de dinero que realicen los depositantes o a cualquier contingencia imprevista. Las reservas de encaje no pueden ser prestadas a terceras personas⁵”*

De igual manera, también ha sido desarrollado como un instrumento financiero que regula la porción de dinero que se encuentra en circulación y permite al Banco Central, aumentar o disminuir la liquidez de acuerdo con la situación financiera del país, lo que a su vez sirve como apoyo a las instituciones financieras a fin de que puedan hacerle frente a retiros masivos de dinero de sus clientes⁶.

¹ Adoptado mediante Decreto Ejecutivo No.52 e 30 de abril de 2008,

² Cfr. Artículo 1, del Texto Único de la Ley No.9 de 1998.

³ Cfr. Artículo 4 ibidem.

⁴ Cfr. Artículo 5 ibidem.

⁵ <https://www.secmca.org/wp-content/uploads/2020/04/METADATA-ENCAJE-EFECTIVO.pdf>

⁶ <https://silver.com.do/es/entendiendo-el-encaje-legal-y-las-medidas-de-la-junta-monetaria/>

En otras palabras, el Encaje o Reserva Legal de dinero, es una obligación de las entidades de intermediación financiera de mantener una reserva de los fondos captados en el Banco Central del País, y se constituye como un recurso que permite hacer frente a situaciones de liquidez por los retiros extraordinarios.

No obstante, debo resaltar que el referido Texto Único de la Ley No.9 de 1998, no contempló la figura de Encaje o Reserva Legal de dinero, debido a las características del sistema bancario de Panamá y con la ausencia de un Banco Central; no obstante, la Superintendencia de Bancos de Panamá como ente regulador del negocio de la banca, deberá velar por que los bancos mantengan el coeficiente de solvencia y liquidez apropiados para atender sus obligaciones, así como los procedimientos adecuados que permitan la supervisión y el control de sus actividades nacionales e internacionales, en estrecha colaboración con los entes supervisores extranjeros, si así fuere el caso.

En este sentido resulta oportuno señalar de manera comparativa que, el Consejo Monetario Centroamericano, ha manifestado igualmente que en Panamá no existe encaje legal desde la entrada en vigor de la Ley No.9 de 26 de febrero de 1998, a su vez carece de Banco Central y de prestamistas de última instancia desde sus inicios de vida republicana en 1903; debido a estas características particulares, la Superintendencia de Bancos de Panamá, exige a través de su Acuerdo 4-2008, una gestión adecuada del riesgo de liquidez como principal defensa técnica del sistema bancario panameño⁷.

Lo anterior, cobra relevancia con lo establecido en el artículo 6 del citado Texto Único, que destaca las funciones que ostenta la Superintendencia de Bancos. Veamos:

“Artículo 6. Funciones de la Superintendencia. *Son funciones de la superintendencia:*

1. *Velar por que los bancos mantengan coeficiente de solvencia y liquidez apropiados para atender sus obligaciones, así como procedimientos adecuados que permitan la supervisión y el control de sus actividades nacionales e internacionales, en estrecha colaboración con los entes supervisores extranjeros, si fuera el caso.*
2. *Desarrollar las disposiciones del régimen bancario, cuando dicha función la ejerza la Junta Directiva se hará mediante acuerdo, y cuando la ejerza el Superintendente, mediante resolución.*
3. *Imponer sanciones correspondientes a quienes ejerzan el negocio de la banca sin estar debidamente autorizados.*
4. *Ejercer las funciones que le sean asignadas por este Decreto Ley con por otras leyes.”*

Cuatro (4) son los aspectos de importancia que se desprenden del artículo transcrito:

- a) El deber que tiene la Superintendencia de velar que los bancos mantengan un coeficiente de solvencia y liquidez apropiado para atender sus obligaciones.

⁷<https://www.secmca.org/tempus23/MetaData/Encajeefectivopormoneda.htm#:~:text=%C2%B7%20En%20Panam%C3%A1%20no%20existe%20encaje,de%20vida%20republicana%20en%201903.>

- b) La facultad de la Superintendencia de fiscalizar que los bancos conserven procedimientos adecuados que permitan la supervisión y el control de sus actividades nacionales e internacionales.
- c) La obligación de la Superintendencia de desarrollar las disposiciones del régimen bancario.
- d) La imposición de sanciones.

En lo que respecta a los procedimientos establecidos por la Superintendencia de Bancos, para que los bancos mantengan el coeficiente de solvencia y liquidez apropiadas para atender sus obligaciones, ha establecido en el Acuerdo 4-2008 de 24 de julio de 2008 "Por medio del cual se deroga al Acuerdo No.9-2006 de noviembre de 2006 y se dictan nuevas disposiciones para el cumplimiento del índice de liquidez legal⁸", lo siguiente.

"Artículo 1. GESTIÓN DEL RIESGO DE LIQUIDEZ. *Todo Banco de Licencia General y todo Banco de Licencia Internacional cuyo supervisor de origen sea la Superintendencia de Bancos deberá contar con políticas, procedimientos y sistemas de control, para realizar de forma efectiva la gestión del riesgo de liquidez"*

Como bien se observa del artículo señalado, todo Banco de Licencia General y de Licencia Internacional, deberá contar con políticas, procedimientos y sistemas de control para realizar de forma efectiva la gestión del riesgo de liquidez.

De manera que, si bien la figura de Encaje o Reserva Legal de dinero no se encuentra contemplada en la referida Ley No.9 de 26 de febrero de 1998, la Superintendencia de Bancos a través del Acuerdo 4-2008 de 2008, estableció mecanismos alternos con la finalidad de que toda entidad Bancaria cuente con un índice de liquidez legal mínimo. Veamos:

"Artículo 4. ÍNDICE DE LIQUIDEZ LEGAL. *Para los efectos del artículo 73 de la Ley Bancaria, fijase en TREINTA POR CIENTO (30%) el índice de liquidez legal mínimo que deberán mantener en todo momento los bancos de Licencia General y de Licencia Internacional cuyo supervisor de origen sea la Superintendencia de Bancos.*

No obstante dicho índice será de VEINTE POR CIENTO (20%) para las entidades bancarias que mantengan un promedio trimestral de depósitos interbancarios superior al OCHENTA POR CIENTO (80%) del total de sus depósitos"

De esta manera el citado artículo, estableció dos porcentajes distintos para el índice de liquidez legal mínimo uno de treinta por ciento (30%) para los bancos de Licencia General y de Licencia Internacional, y otro del veinte por ciento (20%) para aquellas entidades bancarias que mantengan un promedio trimestral de depósitos interbancarios superior al ochenta por ciento (80%) del total de sus depósitos.

⁸ Cfr. Gaceta Oficial No.26138 de 2 de octubre de 2008. (Este acuerdo ha sido reformado por los Acuerdos 012-2020 de 13 de octubre de 2020, 014-2019 de 17 de diciembre de 2019, 009-2018 de 26 de junio de 2018, 006-2015 de 9 de junio de 2015 y 002-2011 de 13 de enero de 2011, y la Resolución SBP-JD-0001-2013 de 8 de enero de 2013.)

Por otro lado, y en lo que respecta al deber de las entidades bancarias de notificar a la Superintendencia de Bancos de los Procesos Judiciales a la Superintendencia, el artículo 109 del Texto Único del ya mencionado Decreto Ley No.9 de 1998, tal como quedó ordenado sistemáticamente por el Decreto Ejecutivo No.53 de 2008, establece lo siguiente:

“Artículo 109. Notificación de Procesos Judiciales a la Superintendencia. Todo banco afectado comunicará a la Superintendencia cualquier proceso civil o penal que se inicie contra el banco, así como cualquier proceso civil o penal que se inicie contra cualquiera de sus directores o funcionarios administrativos de primer nivel y que guarde relación con la actividad bancaria o que verse sobre la comisión de algún delito doloso.

Dicha comunicación tendrá lugar dentro de los quince días después de notificada la demanda. La superintendencia podrá, en todo momento, pedir la información o aclaración pertinente.

La falta de cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, será sancionada por la Superintendencia de conformidad con lo establecido en el presente Decreto Ley”. (Lo resaltado es nuestro)

De lo anterior, se desprende que la Superintendencia de Banco el ente regulador de la banca en Panamá, está facultada para velar por el fiel cumplimiento de las normas bancarias, así como también de conocer de aquellos procesos judiciales en contra de los bancos afectados, dentro de un periodo de los quince días siguientes a la notificación de la demanda; sin perjuicio de aquella información adicional que considere la Superintendencia de vital importancia; esto en concordancia con lo establecido en el Acuerdo 05-2005 de 18 de mayo de 2005. Veamos:

“Artículo 2. TÉRMINO PARA NOTIFICAR PROCESOS JUDICIALES. La notificación de los procesos judiciales a la Superintendencia de Bancos, a la que hace referencia el Artículo 83 del Decreto Ley No. 9 de 1998, deberá realizarse en un término no mayor de quince (15) días calendarios, contados a partir del proceso de notificación al Banco o sus directores o funcionarios, por autoridades judiciales.

La notificación a ésta Superintendencia de Bancos deberá estar acompañada de una copia de la demanda respectiva”

Como bien se observa, se regula lo referente a la notificación que deben hacer los bancos a la Superintendencia de Bancos, respecto de los procesos civiles o penales que se inicien contra ellos o sus directivos o trabajadores, que guardan relación con el ejercicio de la actividad bancaria o delitos dolosos. Por lo tanto, se desprende que no solo se trata de un acto de mera comunicación, si no que adicional a ello, deberá estar acompañada de una copia de la demanda respectiva.

Aunado a ello, tenemos que señalar que mediante el Acuerdo 07-2014 de 12 de agosto de 2014, emitido por la Superintendencia de Bancos, también se establecieron normas para la supervisión efectiva y consolidada específicas para los grupos bancarios⁹ en cuanto al tema de las notificaciones de los procesos judiciales en los siguientes términos:

⁹ El Grupo Bancario, es el constituido por una propietaria de acciones bancarias y sus subsidiarias de cualquier nivel cuyas actividades predominantes consisten en proveer servicios en el sector bancario o financiero, incluyendo las subsidiarias

“Artículo 12. NOTIFICACIÓN DE LOS PROCESOS JUDICIALES A LA SUPERINTENDENCIA. Toda propietaria de acciones bancarias comunicará a la Superintendencia cualquier proceso civil que se inicie contra la propietaria de acciones bancarias o cualquier empresa del grupo bancario, así como cualquier proceso civil o penal que inicie contra cualquiera de sus directores que guarde relación con el ejercicio de su actividad como director o que verse sobre la comisión de algún delito doloso. Dicha comunicación tendrá lugar dentro de treinta (30) días calendario después de notificada la demanda. La superintendencia podrá, en todo momento, pedir la información o aclaración pertinente”

De ahí que, podemos indicar que los grupos bancarios al igual que las entidades bancarias tienen la obligación de poner en conocimiento a la Superintendencia de Bancos de los procesos judiciales que se inicie contra la propietaria de acciones bancarias o cualquier empresa del grupo bancario pero estos, en un término de treinta (30) días calendario después de notificada la demanda.

En cuanto al cumplimiento de estas normativas de notificación de los procesos judiciales, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 11 de mayo de 2010, señaló lo siguiente:

“En la litis in examine, el letrado de marras arguye que la Superintendencia de Bancos también violó dicha norma por interpretación errónea, señalando que la disposición en comento no establece plazo dentro del cual se debe efectuar la comunicación del inicio de un proceso civil o penal contra el banco y, por tanto, agrega el apoderado de BANISTMO que, mientras no hubiese sido reglamentada, dependía del criterio de cada banco la determinación de dicho plazo o término. Sobre este punto, el artículo 83 ut-supra establece: ‘...Se pondrá en conocimiento de la Superintendencia todo proceso civil o penal que se inicie contra un Banco...’ en donde queda el banco obligado a comunicar el acto que da inicio de cualquiera de los procesos señalados y no a su libre albedrío, desde luego, no cuando el mismo haya concluido, como en efecto fue la actuación del Primer Banco del Istmo, S. A. (BANISTMO). Por tanto, como en cualquier juicio, la parte demandada al notificarse adquiere conocimiento de la causa o como establece el Código Judicial en el Título VIII sobre las Resoluciones Judiciales, Capítulo IV sobre las Notificaciones y Citaciones.

Se infiere entonces que, el banco tenía la obligación de comunicar de inmediato a la Superintendencia de Bancos sobre la demanda incoada en su contra cuando fue notificado el 12 de julio de 1999, no como lo hizo al notificar a la institución supervisora de bancos de la República, once (11) meses después de haber sido notificado de la demanda y finalizado el proceso; lo que no es concordante con la letra ni al espíritu del artículo 83 bajo escrutinio. También se infiere del expediente que la notificación de BANISTMO a las autoridades bancarias, no fue de manera voluntaria en cumplimiento de lo estatuido en la norma antes citada, sino por el proceso administrativo que se había abierto en su contra en la entidad rectora del sistema bancario nacional...” (Lo subrayado es nuestro).

no bancarias de estas últimas que, a juicio de la Superintendencia, operen bajo gestión común, ya sea a través de esta propietaria de acciones bancarias o mediante distintas participaciones o convenios.

Así pues, a todas luces es evidente que la potestad que tiene la Superintendencia de Bancos de exigirle a sus regulados la notificación de los procesos judiciales ha sido reconocida en diversos pronunciamientos de la Sala Tercera, llevando a la conclusión que, el incumplimiento de esta normativa, podría acarrear la imposición de sanciones administrativas por infracción de las normas del régimen bancario, en atención a lo establecido en el artículo 184 del referido Texto Único del Decreto Ley No.9 de 1998, el cual señala lo siguiente:

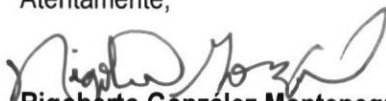
"Artículo 184. Criterios para imposición de sanciones: El superintendente impondrá las sanciones administrativas que procedan por la violación de las disposiciones del presente Decreto Ley y de las leyes y acuerdos que lo reglamentan y modifican, tomando en consideración la gravedad de la falta, la reincidencia y la magnitud del daño y los perjuicios causados a terceros.

La superintendencia establecerá la gradación de las sanciones y el procedimiento sancionatorio a seguir en cumplimiento de lo establecido en el presente Título y en leyes especiales."

Para finalizar, debemos reafirmar que la Superintendencia de Bancos, de conformidad con lo establecido en el Texto Único del Decreto Ley No.9 de 1998, es la entidad facultada para supervisar y regular todo lo relacionado con el negocio de la banca en la República de Panamá, con la finalidad de velar por la solidez y eficiencia del sistema bancario.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la orientación que aquí externamos no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente que determine una posición vinculante para con esta Procuraduría, en cuanto al tema objeto de consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/ca
Exp. C-151-23

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*