

Panamá, 12 de Septiembre de 1997.

Ingeniero

EUDORO JAÉN ESQUIVEL

Gerente General de la Caja de Ahorros

E. S. D.

Señor Gerente General:

En cumplimiento de nuestras funciones como los asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su Nota, fechada 18 de agosto de 1997, mediante la cual tuvo a bien elevar Consulta a esta Procuraduría, relacionada con la interpretación y validez de ciertos artículos de la Resolución N°.6 de 20 de noviembre de 1996, por medio del cual se aprobó el Reglamento Interno de la Junta Directiva de la Caja de Ahorros.

Antes de dar respuesta a su Consulta, consideramos oportuno mencionar, que conforme al numeral 6, del artículo 346, del Código Judicial, las consultas deberán estar acompañadas con la opinión jurídica de la Asesoría Legal de la Institución consultante, donde se aporte el criterio jurídico sobre el punto en consulta. En el caso subjúdice, hemos observado que la presente Consulta no cuenta con el criterio jurídico de la Asesoría Legal de la Caja de Ahorros, no obstante en esta ocasión y, por la importancia que merece el tema consultado, procederemos a dar respuesta a sus interrogantes, en el mismo orden en que nos fueron formuladas.

PRIMER PLANTEAMIENTO.

“a) El artículo 8 del Reglamento Interno, consideran los abogados, es violatorio de los artículos 9 y 11 de la Ley Orgánica de la Caja de Ahorros.

El artículo 9 de la Ley Orgánica, establece que:

“El manejo, dirección y administración de la Caja de Ahorros estarán a cargo de un Gerente General que será nombrado por el Órgano (sic) Ejecutivo (sic), con la aprobación de la Asamblea Nacional, y de una Junta Directiva, integrada por cinco (5) Directores Principales, quienes con sus respectivos Suplentes serán nombrados por el Órgano (sic) ejecutivo (sic), con la Asamblea Nacional.

La expresión: “El manejo, dirección y administración de la Caja de Ahorros está a cargo, tanto de la Gerencia como de la Junta Directiva”, como lo

establece el artículo 8 del Reglamento Interno de la Junta Directiva, me indican van más allá de la Ley que establece que: "El manejo, dirección y administración de la Caja de Ahorros estarán a cargo de un Gerente General que será nombrado por el Órgano (sic) Ejecutivo, con la aprobación de la Asamblea Nacional, y de una Junta Directiva..."

Consideramos que el vocablo "tanto" le da un sentido más amplio a la participación en el "manejo, dirección y administración" de la Caja de Ahorros, de lo que establece la Ley Orgánica y por lo tanto debe prevalecer el sentido del artículo 9 de dicha Ley.

De igual manera, se me (sic) indica, que el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Caja de Ahorros le confiere la facultad al Gerente General de conferir poderes, con la aprobación de la Junta Directiva, así como delegar funciones en los Gerentes y Subgerentes de la institución. El mencionado artículo del Reglamento Interno de la Junta Directiva amplía dichas facultades para incluir "otros funcionarios de la Institución", situación esta que no es contemplada en la Ley Orgánica, que limita sólo esta facultades a "Gerentes y Subgerentes" (El subrayado no es nuestro).

En lo que concierne a este primer planteamiento, somos del criterio jurídico, que el artículo 8 de la Resolución N°.6 de 20 de noviembre de 1996, por la cual se aprueba el Reglamento de la Junta Directiva de la Caja de Ahorros, debe guardar proporción a lo que establece la Ley N°.87, Orgánica de la Caja de Ahorros.

Veamos primeramente, el artículo 8 del Reglamento de la Junta Directiva:

"Artículo 8°.: El manejo, dirección y administración de la Caja de Ahorros está a cargo, tanto del Gerente General como de la Junta Directiva. El Gerente General de la Caja de Ahorros o quien desempeñe sus funciones, será el representante legal de la institución. No obstante, el Gerente General, con la aprobación de la Junta Directiva, podrá conferir poderes y delegar en otros funcionarios de la institución." (El subrayado es nuestro).

La norma en comento, guarda relación de manera específica, con el manejo, dirección y administración de la Caja de Ahorros. En ese mismo sentido se dispone que, dicha función estará a cargo tanto del Gerente General del Banco, como de la Junta Directiva de esa institución bancaria. Por otra parte la norma establece que de manera conjunta, ambas figuras (el **Gerente General** y la **Junta Directiva**), podrán otorgar o conferir poderes y delegar funciones en otros funcionarios.

Este Despacho, considera que la expresión o término "tanto", denota que el manejo, dirección y administración de la Caja de Ahorros, puede ser en un determinado

momento, excluyente y, estar a cargo ya sea, por el Gerente General o por la Junta Directiva, de manera independiente.

En este sentido, consideramos que la intención del Legislador fue que dicha administración estuviera a cargo de manera conjunta por ambas instancias (*Gerente General y Junta Directiva*), más no así de manera independiente como lo establece el Reglamento Interno de la Junta Directiva; ambos deberán administrar conjuntamente dicha institución, pero no por separados cada uno.

En virtud de lo anterior, somos del criterio jurídico que el artículo 8 del Reglamento Interno de la Junta Directiva de la Caja de Ahorros debe ajustarse, al tenor de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Caja de Ahorros.

“Artículo 9) -- El manejo, dirección y administración de la Caja de Ahorros estarán a cargo de un Gerente General, que será nombrado por el Órgano Ejecutivo con la aprobación de la Asamblea Nacional --hoy, Asamblea Legislativa--, y de una Junta Directiva, integrada por cinco (5) Directores Principales, quienes con sus respectivos Suplentes serán nombrados por el Órgano Ejecutivo, con la aprobación de la Asamblea Nacional.” (El subrayado es nuestro)

Consideramos oportuno, transcribir los artículos 9 y 10 del Código Civil, que versan sobre la Interpretación y Aplicación de la Ley. Veamos:

“Artículo 9. Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.

Artículo 10. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estos casos su significado legal.”

Resulta entonces, que el artículo 8 del Reglamento de la Junta Directiva de la Caja de Ahorros, deberá ajustarse de manera clara y precisa a la redacción e interpretación, que el Legislador dejó expresamente establecida en la Ley Orgánica de la Caja de Ahorros.

En lo que respecta al artículo 11 de la ut supra citada Ley, consideramos que no existe contravención alguna por el ya citado artículo 8 del Reglamento; no obstante, veamos lo que establece la norma.

“Artículo 11) -- El Gerente General de la Caja de Ahorros o quien desempeñe sus funciones será el representante legal de la Institución. El Gerente General, con la aprobación de la Junta Directiva, podrá conferir poderes, así como también delegar funciones en los Gerentes y Sub-Gerentes de la Institución.”

Usted manifiesta, que el artículo 8 del Reglamento de la Junta Directiva amplía las facultades de la ley, para incluir a “otros funcionarios de la Institución”, situación esta que no es contemplada en la Ley Orgánica; que limita sólo estas facultades a los Gerentes y Subgerentes. Ante esta situación, nos remitimos al Reglamento Interno de Trabajo de la Caja de Ahorros, específicamente a su artículo 3, literal a, que dice:

“ARTICULO 3:

FUNCIONARIOS:

Todas aquellas personas que presten sus servicios a la Caja de Ahorros, en virtud de nombramiento o contrato aprobado por el Gerente General, serán consideradas servidores públicos y, por lo tanto, se regirán por la Constitución, la Ley 87 del 23 de noviembre de 1960, las disposiciones del Código Administrativo y lo establecido en este Reglamento.

El desconocimiento de las disposiciones contenidas en este Reglamento no eximirá de la responsabilidad de su fiel cumplimiento.

Para los efectos del presente reglamento, los funcionarios se clasificarán en: ejecutivos, oficiales y funcionarios en general.

a. **Ejecutivos:** Son aquellos funcionarios con responsabilidad como son los Jefes de Departamentos, de Sucursales, Jefes de Gerencias, Gerentes, Asesores, Gerentes de Divisiones, Sub-Gerentes y Gerente General.

b. **Oficiales:** Son aquellos funcionarios que sean autorizados para realizar ciertas funciones (supervisar, firmar documentos negociables).

c. **Funcionarios en general:** Son aquellos empleados no contemplados en los puntos a y b.”

Como podemos observar, el citado artículo 3, define quienes son funcionarios de la Caja de Ahorros y, a la vez se constituyen en funcionarios públicos. Así mismo, se

establece que los funcionarios se clasificarán en tres (3) categorías: Ejecutivos, Oficiales y Funcionarios en General.

Ejecutivos:

- 1.- Jefes de Departamentos
- 2.- Jefes de Sucursales
- 3.- Jefes de Gerencias
- 4.- Gerentes
- 5.- Asesores
- 6.- Gerentes de Divisiones
- 7.- Sub-Gerentes y,
- 8.- Gerente General

Oficiales:

1.- Son aquellos funcionarios que sean autorizados para realizar ciertas funciones (supervisar, firmar documentos negociables).

Funcionarios en General:

1.- Son aquellos empleados no contemplados en los puntos a y b.

De la transcripción de citado artículo, se colige claramente que esta norma ha desarrollado de manera más amplia, el contenido de la Ley Orgánica de la Caja de Ahorros (Artículo 11), toda vez que, al referirse a la frase: "podrá conferir poderes y delegar funciones en otros funcionarios de la institución", se deberá entender, que se refiere a los funcionarios contemplados y establecidos en el Reglamento Interno de Trabajo.

En consecuencia, esta Procuraduría es del criterio jurídico que el artículo 8 de la Resolución N°.6 de 20 de noviembre de 1996, por medio de la cual se aprueba el Reglamento de la Junta Directiva de la Caja de Ahorros, no contraviene el artículo 11 de la Ley Orgánica de la misma institución, como tampoco amplia facultades no establecidas o contempladas en la propia Ley.

SEGUNDO PLANTEAMIENTO:

"b) El artículo 9 del Reglamento Interno de la Junta Directiva confiere poderes de convocatoria de reuniones al Presidente de la Junta Directiva, cuando dicha atribución descansa en el Gerente General o a la iniciativa de tres (3) directores tal cual lo establece el acápite "a" del artículo 11 de la Ley Orgánica de la Caja de Ahorros. También consideran los abogados, que el artículo 9 del Reglamento Interno de la Junta Directiva de la Caja de Ahorros le confiere poderes y atribuciones al Secretario de la Junta Directiva de la Caja de Ahorros no contemplados en la

Ley Orgánica y por tanto, debe ser completamente modificado”.

En primera instancia debemos señalar, que el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Caja de Ahorros no contempla ni establece nada referente a la convocatoria de reuniones de la Junta Directiva; no obstante el artículo 14 ibídem, señala cuales son los deberes y facultades de la Junta Directiva. Veamos:

“Artículo 14) -- La Junta Directiva tendrá los siguientes deberes y facultades:

a) Reunirse por lo menos una vez al mes a convocatoria del Gerente General o a iniciativa de tres (3) Directores.

b) “

En este sentido debemos señalar que la figura del Presidente de la Junta Directiva, está contemplada en el artículo 1, párrafo segundo, del Reglamento Interno de Trabajo de la Caja de Ahorros, en su parte Organizativa, que dice:

“ARTICULO 1

ORGANIZACIÓN:

La Caja de Ahorros, que en este documento se denomina indistintamente el Banco o la Institución, tiene personería jurídica propia, y es autónoma en su régimen y manejo interno, sujeta únicamente a la vigilancia e inspección del Órgano Ejecutivo, en los términos establecidos en la Ley N° 87 de 23 de noviembre de 1960, por la cual se dicta su Ley Orgánica.

La Dirección y Administración de la Caja de Ahorros está a cargo de una Junta Directiva y de un Gerente General.

El Órgano Ejecutivo designa los Directores Principales y Suplentes, de conformidad con el artículo 9 de la Ley 87 de 23 de noviembre de 1960 (Orgánica de la Caja de Ahorros), quienes a su vez eligen al Presidente de la Junta Directiva. Esta contará con un secretario designado, de conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 87 de 23 de noviembre de 1960 (Orgánica de la Caja de Ahorros).....”

Es por todos sabido, que toda Junta Directiva cuenta de manera indiscutible, con la figura de un Presidente y de un Secretario, por lo que puede corresponder en determinados casos, convocar a una reunión, al Presidente de la Junta Directiva. Esto no quiere decir que el Gerente General o por iniciativa de tres (3) de sus Directores,

también puedan convocar estas mismas reuniones de trabajo. Debemos interpretar que la norma en comento (artículo 14 de la Ley Orgánica de la Caja de Ahorros) faculta a la Junta Directiva, para participar en dichas reuniones. Es de importancia tener bien claro que el hecho que, el Presidente de la Junta Directiva convoque a reunión, no implica que se esté vulnerando derecho alguno inherentes al Gerente General o a sus Directivos.

TERCER PLANTEAMIENTO

“ c) También opinan los abogados que el artículo 11 del reglamento Interno de la Junta Directiva de la Caja de Ahorros, va más allá del sentido de la Ley orgánica al conferir atribuciones al Secretario de la Junta Directiva, de establecer un calendario de reuniones para cada dos (2) meses y crear el requisito de reuniones tres veces al mes, cuando la Ley solo prevé “reunirse por lo menos una vez al mes, a convocatoria del Gerente General o a iniciativa de tres (3) Directores. (Artículo 14, acápite a de la Ley Orgánica. El subrayado es nuestro)”.

En el caso subjúdice, si bien es cierto que el artículo 11 del Reglamento Interno de la Junta Directiva difiere de lo establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Caja de Ahorros, en lo que respecta al calendario de reuniones que deberá tener la Junta Directiva, debemos tomar en cuenta, que una institución bancaria como lo es la Caja de Ahorros, no puede reunirse una sola vez al mes, para aprobar toda una gama de operaciones y/o transacciones propias de un Banco. Creemos, que el aspecto cuantitativo que establece o determina el Reglamento Interno de la Junta Directiva de la Caja de Ahorros, pudiera ser un tanto más provecho y beneficioso para el Banco.

CUARTO PLANTEAMIENTO:

“ d) Los abogados igualmente opinan que el artículo 16 del Reglamento Interno de la Junta Directiva de la Caja de Ahorros, amplia atribuciones a la Junta Directiva, no contempladas en la Ley Orgánica”.

En este caso específico, hemos analizado cada uno de los literales que conforman el artículo 16 del Reglamento Interno de la Junta Directiva y, todos se encuentran expresamente consagrados el la Ley Orgánica de la Caja de Ahorros. En consecuencia, procedemos a ubicar cada uno de los mismos, para lo cual haremos dos columnas; la primera de ellas contiene el literal correspondiente al artículo 16 del Reglamento Interno de la Junta Directiva de la Caja de Ahorros, la segunda, expresa la misma atribución, contenida en la Ley Orgánica de la Caja de Ahorros, pero en diferentes artículos de la ley. Veamos:

**REGLAMENTO INTERNO DE
LA JUNTA DIRECTIVA**

**Artículo 16
Literal**

**LEY ORGÁNICA DE LA
CAJA DE AHORROS**

**Artículos
Literal**

Corresponde a

“a”	“16”
“b”	“14, L-c”
“c”	“14, L-e”
“d”	“14, L-d”
“e”	“14, L-b y 24”
“f”	“11”
“g”	“22”
“h”	“23”
“i”	“25, L-a”
“j”	“25, párrafo”
“k”	“31”
“l”	“36 y 37”
“m”	“36 y 37”
“n”	“38”
“ñ”	“39”
“o”	“47”
“p”	“47, 2. párrafo”
“q”	“48”

“R”	“49”
“S”	“60, 2. párrafo”
“T”	“60”
“U”	“60”
“V”	“5”
“X”	“16”
“Y”	“17”
“Z”	“19”

QUINTO PLANTEAMIENTO:

“ e) El artículo 17 del Reglamento Interno de la Junta Directiva de la Caja de Ahorros, establece, entre otras cosas que “el Secretario de la Junta Directiva será nombrado por el Gerente General con aprobación de la Junta Directiva. Lo subrayado amplía el sentido de la Ley Orgánica de la Caja de Ahorros ya que el nombramiento de un abogado, quien será el Secretario de la Junta Directiva, es facultad exclusiva del Gerente General, tal cual lo establece el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Caja de Ahorros.”

En este caso en particular, la Ley establece que la Caja de Ahorros tendrá a su servicio un abogado que será nombrado por el Gerente General y, cuya remuneración será fijada por la Junta Directiva. (V. art.24 de la Ley Orgánica).

Si bien es cierto, la redacción del artículo 17 del Reglamento Interno de la Junta Directiva, establece que dicho nombramiento recaerá en el Gerente General, con la aprobación de la Junta Directiva, ésta última, no puede participar en tal nombramiento; deberá en todo caso, ceñirse a lo establecido por la Ley y, fijar solamente la respectiva remuneración que recibirá el Secretario.

SEXTO PLANTEAMIENTO:

“ f) Los abogados nos hacen saber que en su opinión, los artículos 17, 18, 19, 20, 21 y 23 del Reglamento Interno de la Junta Directiva, crean situaciones donde el Secretario de la Junta Directiva, asume responsabilidades que son competencia de la Gerencia General de esta Institución”.

Debemos indicar, con respecto a los planteamientos anteriormente enunciados, que este Despacho reitera su criterio jurídico, al señalar que las normas del Reglamento Interno de la Junta Directiva (Arts. 17, 18, 19, 20 21 y 23) deben, en estricto derecho, ajustarse al tenor de lo dispuesto en la Ley N°.87, Orgánica de la Caja de Ahorros, y en ningún momento podrán rebasar facultades no otorgadas por la propia ley. Es por ello que, conceptuamos y prohijamos la tesis que advierte de manera categórica, que la figura del Secretario de la Caja de Ahorros, no podrá a criterio del Reglamento Interno de la Junta Directiva, atribuirse funciones que la ley, expresamente no le ha otorgado; de ser así, entraría en abierta contradicción, con una norma de superior jerarquía.

SÉPTIMO PLANTEAMIENTO:

“ g) El artículo 13 de la Ley Orgánica de la Caja de Ahorros establece que: “Excepto en los casos en que la Ley disponga otra cosa, los acuerdos de la Junta Directiva se tomarán por mayoría de votos pero si el concepto del Gerente General no fuese favorable se requerirá del voto de cuatro (4) Directores .

Por otro lado, el artículo 34 del Reglamento Interno de la Junta Directiva, lee: “Los Acuerdos de la Junta Directiva se tomarán por mayoría de votos. Sin embargo, cuando el Gerente General se oponga a una medida se requerirá el voto favorable de por lo menos cuatro (4) de los cinco (5) Directores que están votando .

Consideran los abogados que la redacción del artículo 34 del Reglamento Interno de la Junta Directiva debe acogerse a la redacción que establece la Ley para eliminar posibles interpretaciones erradas. ”

Precisa entonces, observar las dos (2) normas supuestamente en conflicto:

“Artículo 13). Excepto en los casos en que esta Ley disponga otra cosa, los acuerdos de la Junta Directiva se tomarán por mayoría de votos; pero si el concepto del Gerente General no fuere favorable, se requerirá el voto de cuatro (4) Directores.” *Ley Orgánica de la Caja de Ahorros*.

“Artículo 34°.: Los acuerdos de Junta Directiva se tomarán por mayoría de votos de los Directores. Sin embargo, cuando el Gerente General se oponga a una medida, se requerirá el voto favorable de por lo menos cuatro (4) de los cinco (5) Directores que estén votando” *Reglamento Interno de la Junta Directiva*.

Luego de analizados los citados artículos, esta Procuraduría conceptúa que ambas normas establecen y determinan la misma situación; no obstante, debemos aclarar que en este caso, nos encontramos frente a una situación de semántica, la cual viene a representar el estudio del significado de los signos lingüísticos y de sus combinaciones, desde el punto de vista sincrónico o diacrónico, pues en la teoría lingüística generativa, componente de la gramática que interpreta la significación de los enunciados generados por la sintaxis y el léxico. Esta teoría lingüística se aparta de la gramática generativa, al establecer que toda oración realizada procede, por transformaciones de una estructura semántica y no sintáctica.

Para finalizar, este Despacho considera que en Ley N°.87 de 23 de noviembre de 1960, existe un desface legal, razón por la cual urge y, es necesario recomendar a las autoridades de la Caja de Ahorros, coordinar lo más pronto posible una reunión con todas las instancias correspondientes, a fin de proceder a la actualización de esta Ley, de manera tal que la misma este actualizada en todo lo referente al sector bancario. Esta recomendación la hacemos con miras a evitar que situaciones como las hoy presentadas, puedan surgir más adelante y, obstaculizar la labor primordial del Banco.

Así dejamos contestada su solicitud y, esperamos haber contribuido a la solución de la misma.

De usted, con toda consideración y aprecio

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/jabs