

Panamá, 24 de junio de 1999.

Licenciado

MARIO L. ROMERO, Jr.

Superintendente de Bancos.

E. S. D.

Señor Superintendente:

Por este medio doy respuesta a Nota SB-DS-No.030-99 fechada 18 de mayo de 1999, recibida en este Despacho el día 20 de mayo del mismo año. En dicha nota nos formula Usted cuatro (4) interrogantes que paso a contestar en el mismo orden en que fueron elevadas, las cuales dicen literalmente:

1. ¿Es la Superintendencia de Bancos de Panamá, de acuerdo a su Ley Orgánica, una entidad autónoma en el (sic) ámbito administrativo, patrimonial, presupuestario y reglamentario?

2. ¿De ser afirmativo lo anterior, está obligada la Superintendencia de Bancos a someterse a las Normas Generales de Administración Presupuestaria, específicamente a los artículos 169, 170 y 172, que condicionan los cambios de estructura de puestos de la Superintendencia, a la aprobación del Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas; y las acciones de personal, a la revisión y autorización del Ministerio de Economía y Finanzas?

3. ¿Debería estar la Superintendencia incluida en las excepciones establecidas a la precitada autorización, establecidas en el párrafo 2º del artículo 172 de las Normas Generales de Administración Presupuestaria?

4. ¿A pesar de no estar incluida actualmente la Superintendencia de Bancos en las excepciones antes citadas, debe estar exenta de la autorización del Ministerio de Economía y Finanzas en relación a sus acciones de personal?.

El Decreto-Ley No.9 de 26 de febrero de 1998, ¿Por el cual se reforma el régimen bancario y se crea la Superintendencia de Bancos¿, textualmente, en su artículo 4, dice: ¿ créase la Superintendencia de Bancos como organismo autónomo del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

A fin de garantizar su autonomía, la Superintendencia:

1. Tendrá fondos separados e independientes del Gobierno Central y el derecho de administrarlos.
2. Aprobará su presupuesto de rentas y gastos, el que posteriormente se incorporará al Presupuesto General del Estado.
3. Escogerá y nombrará a su personal, fijará su remuneración y tendrá facultad para destituirlo.

La Superintendencia actuará con independencia en el ejercicio de sus funciones y estará sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República conforme lo establecen la Constitución Política y este Decreto-Ley. Esta fiscalización no implica, en

forma alguna, injerencia en las facultades administrativas de la Superintendencia,¿ (Lo subrayado es de este Despacho).

Con fundamento en la norma copiada podemos afirmar que la Superintendencia de Bancos de Panamá, es una entidad que goza de autonomía. Sin embargo, esta autonomía que se le confiere a determinadas instituciones es totalmente relativa, puesto que el Estado, en su carácter de persona jurídica, actúa a través de órganos y entes a fin de cumplir sus funciones específicas. Por ello como bien lo explica el jurisconsulto ROBERTO DROMI en su obra DERECHO ADMINISTRATIVO, éste (el Estado) para el cumplimiento de las funciones administrativas, asume distintas formas de organización, a saber: centralización, descentralización y desconcentración. Continúa sosteniendo el jurisconsulto citado, que la administración se organiza piramidalmente por vía de diferentes líneas que conducen a un mismo centro. Las líneas jerárquicas son la sucesión de distintos órganos de Administración unidos por la identidad de materia, pero diferenciados por la competencia que tienen en esa materia. Así, los órganos que integran la Administración guardan entre sí una relación piramidal, esto es, convergen hacia una autoridad con quien se enlazan los demás órganos del sistema. (DROMI, Roberto. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ediciones Ciudad Argentina. 6ª. edición actualizada. Buenos Aires. 1997. Págs.495-496).

Todo ello, claramente nos indica que aún cuando una entidad esté dotada de personería jurídica, lo cual quiere decir que actúa en nombre y por cuenta propia, lo cierto es que siempre estará bajo el control del Poder Ejecutivo y por tanto sujeto al control de la administración. De modo que ciertamente, a dicha institución la Ley le ha dotado de autonomía que se ve reafirmada no sólo en su patrimonio sino también en su organización interna pero, cabe advertir que no existe autonomía administrativa absoluta, dado que el poder central conserva su supremacía, ya que es al ejecutivo a quien corresponde aprobar o no las regulaciones que se dicten para entidades públicas.

En cuanto a la segunda interrogante, consideramos que, en atención a la facultad que desarrolla el punto 3 del artículo 4, los artículos 169, 170 y 172 de las Normas Generales de Administración Presupuestaria, sí le son aplicables a la Superintendencia de Bancos. Dichas disposiciones señalan:

¿ARTÍCULO 169. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LOS PUESTOS. Las instituciones públicas podrán solicitar al Ejecutivo, a través del Ministerio de Planificación y Política Económica, a partir del 1ro. de abril hasta el 31 de octubre, cambios en sus estructuras de puestos, a fin de eliminar posiciones vacantes y disminuir posiciones existentes y asignar dietas y sobresueldos establecidos en leyes especiales. En ningún caso el monto de los aumentos podrá ser mayor al monto de las eliminaciones y disminuciones.

Las instituciones públicas bajo el régimen de carrera administrativa, deberán consultar previamente a la Dirección General de Carrera Administrativa.¿

ARTÍCULO 170. ESCALA SALARIAL Y LÍMITE DE REMUNERACIÓN. La escala salarial para el nivel directivo de la Administración Pública quedará consignada conforme a la estructura de puestos aprobada para cada institución.

Con excepción del Presidente de la República, ninguna persona que preste servicios en el Sector Público en calidad de funcionario podrá devengar en concepto de sueldos, gastos de representación y cualquiera otra asignación una suma mayor que la asignada

para el cargo de Ministro de Estado, sin perjuicio de lo que por Ley pueda tener derecho como sobresueldo. Así mismo, los cargos de Subdirectores Generales, Subgerentes Generales, Directores Nacionales, Asesores y funcionarios de similar jerarquía no podrán devengar en conceptos de sueldos, gastos de representación y otra asignación una suma mayor que la asignada para el cargo de Viceministro.

Quedan comprendidos dentro de la excepción que señala este artículo los cargos que en forma expresa autorice el Organo Ejecutivo.

PARÁGRAFO: Solo se pagarán las vacaciones a funcionarios activos, cuando se haga uso del tiempo y a los ex funcionarios con cargo a créditos reconocidos cuando la partida esté en el presupuesto.¿

ARTÍCULO 172. ACCIONES DE PERSONAL. Las acciones de personal relativas a nombramientos, destituciones, ajustes salariales y ascensos emitidas por las instituciones del Gobierno Central se presentarán al Ministerio de Planificación y Política Económica para su revisión y envío para consideración y aprobación del Presidente de la República. Las acciones de personal de las instituciones del Sector Descentralizado, salvo medidas de despido, se enviarán al Ministerio de Planificación y Política Económica, para su revisión y autorización.

Todas las acciones de personal (nombramientos, destituciones, ajustes salariales y ascensos) que realicen la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, el Órgano Judicial, el Ministerio Público y el Tribunal Electoral se enviarán al Ministerio de Planificación y Política Económica sólo para su conocimiento y a la Contraloría General de la República para su pronta incorporación a la planilla correspondiente.

Desde el año fiscal en que el Tribunal Electoral inicie la ejecución de un período de elecciones, hasta el año fiscal en que se celebran éstas, las vacantes que se produzcan por cualquier motivo no podrán ser congeladas dentro de un período aquí referido.¿

De los preceptos copiados podemos entender claramente que éstos se refieren básicamente a aspectos relacionados con la estructura de personal de las instituciones públicas, todo aquello que se refiera a clasificaciones, reclasificaciones de puestos, escala, ajustes y límites de los salarios públicos y a sus acciones de personal, así como a someter previamente, al Organo Ejecutivo y al Ministerio de Economía y Finanzas la aprobación o no de los cambios a efectuarse en la estructura de personal de las diferentes instituciones. La Superintendencia de Bancos como institución autónoma, tiene libertad para escoger y nombrar su personal, así como para asignar su remuneración y despedir, ya que así lo dispone el artículo 4, numeral; pero independientemente, de ello como institución estatal, debe someterse a las Normas Generales de Administración Presupuestaria.

Sobre el particular, el Administrativista Colombiano, LIBARDO RODRÍGUEZ en su obra DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL Y COLOMBIANO, dice: ¿ Los establecimientos públicos gozarán de iniciativa para establecer su propia planta de personal. Son ellos, también por medio de la junta o consejo directivo, quienes con fundamento en el conocimiento de sus propias necesidades y recursos, establecen las plantas de personal o sus modificaciones. Sin embargo, esta autonomía tampoco es

absoluta, pues esas plantas de personal deben ajustarse a las normas que sobre nomenclatura de cargos y escalas salariales establece la Ley para todos los empleados nacionales y están sujetas a la aprobación del gobierno nacional.¿ (RODRÍGUEZ R., Libardo. DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL Y COLOMBIANO. Editorial TEMIS. Novena edición aumentada y actualizada. Santa Fe de Bogotá- Colombia. 1996. Pág.83). (Lo subrayado es de este Despacho)

Lo mismo ocurre en nuestro país, en donde las normas Presupuestarias se aplicarán para el manejo del Presupuesto de las Instituciones del Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas, Empresas Públicas e Intermediarios, Financieras y en los Municipios y Juntas Comunales en la que les sea aplicable...¿ (Cfr. Artíc. 151 de la Ley 44 de 97) (Lo subrayado es nuestro)

En cuanto a la tercera interrogante, somos de la opinión que la Superintendencia al no estar incluida en las excepciones de aprobación que consagra el párrafo segundo del artículo 172 de la Ley de Presupuesto, debe someter sus acciones de personal, a los trámites que llevan a cabo el resto de las instituciones autónomas, pues aquellas que no lo hacen es porque la Ley expresamente las ha excluido de tal procedimiento, como es el caso de la Contraloría General de la República, el Ministerio Público, el Órgano Judicial, la Asamblea legislativa y el Tribunal Electoral. No obstante, consideramos que en razón de la naturaleza de las operaciones que realiza la Superintendencia de Bancos, es quien conoce sus necesidades y recursos; y, a objeto de agilizar, tecnificar, es decir, optimizar la prestación de sus servicios debe someter su Ley a un estudio para determinar la viabilidad de la inclusión de ésta en las excepciones de aprobación que consagra el artículo 172, en su párrafo segundo o no, pues tal práctica coadyuvaría a la flexibilización si se quiere de las acciones de personal, que en este ente se hace necesario dado la especialización que requiere el ramo.

Finalmente, la cuarta interrogante dice: ¿¿A pesar de no estar incluida actualmente la Superintendencia de Bancos en las excepciones antes citadas, debe estar exenta de la autorización del Ministerio de Economía y Finanzas en relación a sus acciones de personal? Atendiendo el trámite regular que deben observar todas las instituciones estatales autónomas o semiautónomas, consideramos que al no estar la Superintendencia incluida como expresamos arriba en la excepciones que contempla el artículo 172 de la Ley General de Presupuesto, no debe estar exenta de la autorización del Ministerio de Economía y Finanzas en relación a sus acciones de personal, ya que a pesar de la facultad reglamentaria que posee de acuerdo a los artículos 16 y 17 del Decreto-Ley 9, en los cuales se asignan las funciones de la Junta Directiva, como órgano consultivo y como máximo órgano de regulación y fijación de políticas generales de la Superintendencia; y, las atribuciones del Superintendente como representante de la entidad, y quien tendrá a su cargo su administración y el manejo de sus gestiones diarias. Lo cierto es que ella es parte del engranaje público y como tal forma parte de él, aunado a ello debe observarse que la autonomía absoluta no existe. Respecto de la autonomía administrativa, nuestra máxima Corporación de Justicia, ha expresado:

¿La Corte no está de acuerdo con el advertidor de que le corresponde al Ejecutivo reglamentar los servicios que prestan las instituciones autónomas, ya que ello atentaría contra el principio de autonomía que la Constitución les otorga. Esto no significa que la autonomía sea independencia y se conviertan en una república aparte. La autonomía de una institución está regida por todas las leyes del país y están sometidas a la

fiscalización de la Contraloría General de la República y a los Tribunales de la Nación y a las limitaciones y excepciones que su propia Ley de autonomía les imponga. ¿
La condición de autónoma de una institución lleva implícita la facultad de auto normarse, que eso es lo que significa autonomía, dentro del radio de acción exclusiva del servicio o campo en que se desenvuelve¿ (Corte Suprema de Justicia, Fallo de 19 de diciembre de 1991, PLENO.) (Lo subrayado es del Despacho)

Ahora bien y resumiendo, no cabe duda que por la naturaleza de las funciones de la Superintendencia de Seguros, dentro del contexto moderno de banca, necesita para desarrollar con eficiencia sus especiales responsabilidades, flexibilizar las normas que la regulan, tales como las presupuestarias en lo relacionado con las excepciones que se consagran en el artículo 172 de la Ley de Presupuesto.

De esta forma dejamos absuelta las interrogantes que tuvo a bien elevarnos, y con las seguridades de mi alta estima, me suscribo, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.

¿1999: Año de la Reversión del Canal a Panamá¿