

Panamá, 26 de septiembre de 2000.

Licenciado

ELLIS CANOComisionado Presidente de la
Comisión Nacional de Valores

E. S. D.

Señor Comisionado Presidente:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la Consulta Jurídica que tuvo a bien elevar, a través de su Nota CNV-COM-239-00, relacionada con ciertos aspectos relativos a la jerarquía jurídica que ostentan los Comisionados de la Comisión Nacional de Valores, en el engranaje de la administración pública.

Del análisis de su Consulta se desprende que el tema central de la misma lo constituye el hecho de saber, a qué nivel rango o status se encuentran los Comisionados de la Comisión Nacional de Valores, dentro de las áreas que constituyen el Sector Público.

Para ello, debemos indicar que la integración del Sector Público se divide en seis (6) áreas; siguiendo principalmente la nomenclatura utilizada en las cuentas Nacionales, éste estaría conformado de la siguiente manera:

	-Gobierno Central	-Poderes y Órganos
-Gobierno General		-Ministerio y Dependencias
-Sector Público	-Instituciones Descentralizadas y Autónomas	-Instituciones Descentralizadas -Corporaciones de Proyectos y Desarrollo -Municipios
-Empresas Estatales	-Empresas Públicas -Intermediarios Financieros	-

Veamos ahora, quiénes constituyen los Intermediarios Financieros:

Se utilizó este término de intermediario para destacar que se trata de entidades del Estado dedicadas principalmente a la aceptación de depósitos a la vista, a plazo, o de ahorro, que incurren en pasivos y adquieren activos financieros en el mercado. Este grupo resulta muy amplio, por lo cual es conveniente desagregarlo conceptualmente para facilitar la clasificación de las diversas instituciones, de esta área. Los subsectores que pueden diferenciarse son los siguientes:

- a- **Instituciones Monetarias:** comprende la autoridad monetaria y los bancos, en atención, a que sus pasivos son monetarios porque incluyen depósitos pagaderos a la vista.
- b- **Compañías de Seguros y Fondos de Pensiones:** este subsector moviliza recursos a través de ingresos provenientes de primas contractuales e inversión de estos fondos en determinados activos físicos y financieros. Las compañías de seguros incluyen las sociedades de capital, mutuales y otras organizaciones que proporcionan seguros de vida, accidentes, enfermedad, incendio, siniestros y otras formas de seguro.
- c- **Otras Instituciones Financieras:** comprende instituciones que aceptan depósitos a plazo o de ahorro, pero no a la vista, o que se dedican tanto a contraer pasivos no monetarios como a adquirir activos financieros. Este subsector incluye a los bancos de ahorro, bancos de desarrollo, bancos hipotecarias, asociaciones de ahorro y préstamo para vivienda, y compañías de financiamiento e inversión.

Todas las instituciones que integran el área de los Intermediarios Financieros, cuentan con un control fiscal que se ejercen sobre sus gastos, excluyendo las operaciones financieras. Además requieren de la aprobación presupuestaria, por parte de las autoridades pertinentes del Órgano Ejecutivo y de la fiscalización de la Contraloría General de la República.¹

Ahora bien, por imperio de la ley la Comisión Nacional de Valores, está constituida como un Intermediario Financiero; ocupando el lugar número séptimo, dentro del cuadro esquemático contentivo, en el Presupuesto General del Estado. (V. art. 122 de la Ley 61 de 1999, por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal del año 2000).

Dentro de este mismo orden de ideas, el artículo 176 ibídem, establece claramente que los **Intermediarios Financieros**, al igual que otras altas autoridades del Estado, gozarán de viajar en primera clase como funcionarios públicos, cuando les correspondan representar a su institución en el exterior, en misiones oficiales.

Veamos ahora, el Decreto Ley N°.1 de 8 de julio de 1999, por el cual se crea la Comisión Nacional de Valores y se regula el Mercado de Valores en la República de Panamá.

¹ Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público.

“Artículo 2. Créase la Comisión Nacional de Valores como organismo autónomo del Estado con personería jurídica y patrimonio propio. Con el fin de garantizar su autonomía la Comisión gozará de las siguientes prerrogativas y facilidades:

- (1) Tendrá fondos separados e independientes del gobierno central y el derecho de administrarlos.
- (2) Elaborar el anteproyecto de su propio presupuesto, el cual una vez discutido y aprobado por las instancias pertinentes del Órgano Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, se incorporará al Presupuesto General del Estado.
- (3) Escoger, nombrar y destituir a su personal y fijar su remuneración, de conformidad con lo que dicte su reglamento interno, el cual deberá ser elaborado y aprobado por los Comisionados”.

Nos permitiremos comparar y analizar a manera de ejemplo en estos momentos, el arriba citado artículo 2, con 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, tanto la Comisión Nacional de Valores como la Superintendencia de Bancos:

1. Tendrán fondos separados e independientes del Gobierno Central y el derecho de administrarlos.
2. Aprobarán sus respectivos presupuestos de rentas y gastos, los cuales posteriormente se incorporarán al Presupuesto General del Estado.
3. Escogerán y nombrarán a su personal, fijarán su remuneración y tendrán facultad para destituirlos.

Ambos Intermediarios Financieros, la Comisión Nacional de Valores y la Superintendencia actuarán con independencia en el ejercicio de sus funciones y estarán sujetas a la fiscalización de la Contraloría General de la República conforme lo establecen la Constitución Política y los respectivos Decretos-Ley. Esta fiscalización no implica, en forma alguna, injerencia en las facultades administrativas de estas instituciones públicas.

Con fundamento en la norma copiada (**artículo 2 del Decreto-Ley 1 de 1999**), podemos afirmar que la Comisión Nacional de Valores, 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 jurisperito 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 jurisperito 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. 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.

Luego de haber analizado las normas relativas a la presente Consulta, procedemos a contestar concretamente su interrogante. Veamos:

“... Expuestos los criterios arriba señalados enfocamos nuestra consulta en determinar si a su juicio lo dispuesto en el artículo 176 de la Ley de Presupuesto, enmarca dentro de los conceptos de Directores y Gerentes Generales de Entidades descentralizadas, Empresas Públicas e Intermediarios Financieros a los Comisionados de la Comisión Nacional de Valores”.

En primera instancia, debemos indicar que el artículo 176 ut supra citado no hace alusión, a las figuras o personas que representan a los Comisionados; lo que quiere decir que éstos, se encuentran en la categoría de Directores y Gerentes Generales de entidades descentralizadas, aunque pudiera mencionarse si así se dispusiera.

Un aspecto de importancia se destaca dentro del criterio legal expresado, por la Asesoría Jurídica de la Comisión Nacional de Valores:

1. El aspecto de la nomenclatura de los Comisionados.

Ello, no afecta en nada la condición, cualidad o calidad de los Comisionados, toda vez que desde el momento de crearse dicha Comisión Nacional de Valores, la intención fue clara, tal y como lo establece el artículo 3 de este instrumento normativo.

En virtud de ello, no hay razón para justificar el rango o nivel de los Comisionados, pues, ínsitamente se entiende que ambos funcionarios ostentan la misma jerarquía a nivel gubernamental.

Por lo expresado, este Despacho es del siguiente criterio jurídico:

1. Los Comisionados de la Comisión Nacional de Valores, ostentan de manera clara y legal el mismo rango, nivel o jerarquía, que los Directores y Gerentes Generales de las Entidades Descentralizadas y Empresas Públicas de todo el país.
2. En este mismo sentido, en materia de exenciones, prohibiciones, derechos, obligaciones y beneficios, ambos gozarán de iguales prerrogativa, tal y como lo establece el artículo 176 y otros, del Presupuesto General del Estado y las leyes que los han creado.
3. En materia presupuestaria, la figura del Comisionado Presidente de la Comisión Nacional de Valores, tiene los mismos privilegios que el resto de los Comisionados.
4. Los Comisionados de la Comisión Nacional de Valores, sí se encuentran expresamente incluidos dentro de la excepción contemplada en el artículo 176 del Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2000.

De esta manera esperamos haber atendido debidamente su solicitud.

Con la certeza de mi más alta estima y consideración.

Original
Firmado

}

Lieda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/hf