



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 8 de octubre de 2024
Nota C-221-24

Licenciado

Eric A. Calderón G.

Gerente General, a.i

Banco Nacional de Panamá.

Ciudad.

Ref.: Sentido y alcance de la facultad reglamentaria contemplada en el artículo 10 del Decreto Ley No.4 de 18 de enero de 2006.

Respetado Señor Calderón:

Tengo a bien dirigirme a usted con ocasión a dar respuesta a su nota número 2024(03300-01)39, recibida el 23 de septiembre de 2024, mediante la cual Plantea lo que a continuación se señala, respecto de lo cual solicita la opinión de esta Procuraduría:

“ ...

El Banco Nacional de Panamá, a través del Decreto Ley No. 4 de 18 de enero de 2006, que subroga la ley No.20 de 22 de abril de 1975, con modificación con la Ley No.24 de 2017, se le establece la dirección y responsabilidad del Canje y la Cámara de Compensación del sistema bancario nacional, al igual que el sistema de liquidación y compensación de pagos al sistema financiero. En virtud de esta responsabilidad, la precitada norma en su artículo 10 otorga a la Junta Directiva de (sic) Banco Nacional de Panamá, la facultad de reglamentar el funcionamiento y operación de cada uno de estos sistemas de compensación y liquidación de pagos, indicando lo siguiente...

...

En base a esto, le agradecemos nos pueda indicar su opinión, de acuerdo con las normas existentes, con respecto al sentido y alcance de la facultad reglamentaria que contempla el artículo 10 del que subroga la Ley 20 de 22 de abril de 1975, con modificación con la Ley 24 de 2017.”

Al respecto, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que, de acuerdo al artículo 10 del Texto Único del Decreto Ley 4 de 18 de enero de 2006, la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá, tiene facultad para dictar la reglamentación sobre el canje y la cámara de compensación del sistema bancario nacional, así como también lo relativo a la compensación y liquidación de pagos del sistema financiero.

Para una mejor comprensión del asunto, resulta conveniente transcribir el artículo 10 del Texto Único del Decreto Ley 4 de 18 de enero de 2006, "Que subroga la Ley 20 de 22 de abril de 1975", ordenado por la Ley 24 de 2017, que a la letra dice:

"Artículo 10. Cámara de compensación. El canje y la cámara de compensación del sistema bancario nacional, así como el sistema de compensación y liquidación de pagos del sistema financiero, funcionarán bajo la dirección y responsabilidad del Banco Nacional de Panamá, que podrá, si así lo estima conveniente, asignar su operación a una o varias entidades del sector público o privado.

Corresponde a la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá reglamentar el funcionamiento y operación de cada uno de estos sistemas de compensación y liquidación de pagos." (Las negritas y cursivas son del Despacho).

De acuerdo al artículo citado, la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá, tiene facultad para reglamentar estos dos sistemas:

1. El canje y la cámara de compensación del sistema bancario, y
2. El de la compensación y liquidación de pagos del sistema financiero,

Cabe señalar que el artículo 10 de la Ley 20 de 22 de abril de 1975, como quedó modificado por la Ley 17 de 9 de abril de 1976, tenía una redacción similar a la del Texto Único del Decreto Ley 4 de 2006, que a la letra decía:

"El canje y la Cámara de Compensación del sistema bancario Nacional, funcionará bajo la dirección y responsabilidad del Banco Nacional de Panamá. A tales efectos, el Banco Nacional de Panamá, mediante Resolución de su Junta Directiva, reglamentará las operaciones y funciones del canje y la Cámara de Compensación, en cuya oportunidad se entenderá subrogado el Decreto Ejecutivo No. 157 de 17 de octubre de 1957 y cualesquiera otras disposiciones complementarias sobre la materia".

Lo anterior, con la particularidad, que el nuevo texto incluye el sistema de compensación y liquidación de pagos del sistema financiero, y, además, que las operaciones de la Cámara podrá ser asignado a una o varias entidades del sector público o privado.

No obstante lo anterior, el numeral 1 del artículo 14 del citado Texto Único, le atribuye potestad reglamentaria a la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá, para aprobar las directrices generales, metas y objetivos para el funcionamiento de la Institución en todos los aspectos y, en especial, en lo relativo a sus asuntos administrativos, económicos y legales, de acuerdo con la política de desarrollo económico establecida por el Órgano Ejecutivo y para estos efectos dictará los reglamentos internos que estime pertinente.

A propósito el autor **Gabino Fraga** sostiene que el reglamento es: "*una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder*

Legislativo". (Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. México. 1968. Pág. 106), y el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia del 19 de septiembre de 2014, dijo lo siguiente:

“...El surgimiento de algunos fenómenos como el crecimiento del Estado panameño y la modernización y especialización de varios de sus componentes, han llevado en la práctica al reconocimiento u otorgamiento a través de normas legales de facultades reglamentarias a distintos entes públicos sobre materias de su competencia. Según la jurisprudencia de la Corte, el ejercicio de esa facultad de expedir normas reglamentarias se fundamenta en la autonomía de que gozan las entidades públicas autónomas y sólo puede ser ejercida en el marco específico de los servicios y prestaciones que brindan. Sobre este particular el Pleno de la Corte expresó en su Sentencia de 19 de diciembre de 1991 lo siguiente:

‘De lo anterior, se puede apreciar que es característico de las entidades autónomas, que puedan dictar sus propias normas reglamentarias, dentro del exclusivo ámbito de los servicios y prestaciones que brindan. Así por ejemplo, la Universidad puede reglamentar sus estudios, la Dirección de Aeronáutica Civil, puede reglamentar el servicio aéreo, el Hipódromo Nacional, puede reglamentar las carreras de caballo, la Lotería Nacional, los sorteos de chances y billetes y el Seguro Social puede reglamentar los servicios y prestaciones que ofrece al público por disposición constitucional y legal’.

...

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 desenvuelven¹”.

Ahora bien, si el Banco Nacional de Panamá, es una entidad autónoma y el legislador le ha dado potestad a su Junta Directiva para reglamentar el canje y la cámara de compensación del sistema bancario nacional, así como el sistema de compensación y liquidación de pagos del sistema financiero, es obvio que, estos dos sistemas pueden ser objetos de reglamentación, por parte de esta Junta Directiva, de acuerdo al artículo 10 del Texto Único del Decreto Ley 4 de 2006.

Con respecto a la Resolución No. 46-2024-JD de 19 de marzo de 2024, mediante la cual se aprobó las modificaciones al Reglamento del Sistema de Liquidación Bruta en Tiempo Real (LBTR)², este

¹ Fallo que resolvió la Acción de Inconstitucionalidad presentada por el Licenciado José Pío Castellero contra la Resolución de 3 de junio de 2011, dictada por la Ministra de Educación y la Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Acreditación y Evaluación Universitaria de Panamá.

² Véase Gaceta Oficial No. 30010 de 15 de abril de 2024

sistema, forma parte de compensar y liquidar pagos por otros medios distintos a los tradicionales (cheques, bonos) y además incluyen a otras entidades que conforman el sistema financiero nacional (casas de valores, aseguradoras, cooperativas).

En este sentido, estamos frente a un reglamento, puesto que:

1. Es expedido por la Administración, en ejercicio de las potestades reglamentarias que le otorga la propia Ley;
2. Es unilateral, pues solo requiere la manifestación de voluntad de la Administración.
3. Es fuente de derecho, puesto que como la ley, crea derecho; Como se puede apreciar, mediante la Resolución No. 46-2024-JD de 19 de marzo de 2024, la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá reglamentó los dos sistemas, con fundamento con el artículo 10 del Texto Único, y también, con base al numeral 1 del artículo 14 del citado Texto Único.

Como consecuencia de todo lo expuesto, la Procuraduría de la Administración opina que, de acuerdo al artículo 10 del Texto Único del Decreto Ley 4 de 18 de enero de 2006, la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá, tiene facultad para dictar la reglamentación sobre el canje y la cámara de compensación del sistema bancario nacional, así como también lo relativo a la compensación y liquidación de pagos del sistema financiero.

De esta manera, damos respuesta a su consulta, señalándole que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante por parte de esta Procuraduría de la Administración

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac
C-198-24