

31 de enero de 1997.

Ingeniero
Eudoro Jaén Esquivel
Gerente General
Caja de Ahorros
E. S. D.

Señor Gerente General:

Sirva la presente para dar respuesta a la Nota No. 96(361-01)64 de 26 de diciembre de 1996, en la cual tiene a bien externarnos "los conceptos jurídicos que sustentan, a nuestro juicio, la acción de control que puede ejercer la Contraloría General de la República en la Caja de Ahorros, así como la obligatoriedad de cumplimiento de nuestra institución con la Ley de Contratación Pública, con motivo de la opinión externada al Contralor General de la República mediante Nota C-268 de 26 de septiembre de 1996, en la que se ha expresado que la Caja de Ahorros debe someterse a la vigilancia y control de la Contraloría General de la República".

Luego de haber analizado la información adjunta, así como la facilitada por el Lic. Italo Salcedo, Asesor Legal de la Caja de Ahorros, en reunión sostenida con su persona a fin de intercambiar criterios al respecto de la solicitud planteada, nos permitimos exponerle la opinión del Despacho, tomando como referencia lo indicado anteriormente.

La situación supone dos aspectos: la facultad constitucional de la Contraloría General de la República para "fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establece la Ley" (artículo 276 C.N.) y el propósito específico de la última reforma a la Ley Orgánica de la Caja de Ahorros (Ley 58 de 1979) de "cubrir la prestación de nuevos servicios y efectuar nuevas operaciones, propios de una banca estatal dinámica, competitiva y actualizada...dentro del mismo marco legal en que se desempeñan las demás entidades del sistema bancario nacional". Consideramos ambos matices reconciliables, no excluyentes, pues es deber de la Contraloría igualmente, "determinar los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que sólo ejercerá este último", tomando en cuenta "los informes de operaciones y desarrollo de la Institución y las medidas convenientes para el mejor desenvolvimiento y manejo de la Caja de Ahorros, como para el desarrollo de la economía nacional" (art.8 Ley 58 de 1979).

No cabe duda, que el progreso implica cambios substanciales, de fondo y de forma, especialmente hoy día cuando las redes de información nos descubren vidas y situaciones antes desconocidas por nuestros gobernantes. Reconocemos similares inquietudes y necesidades en comunidades vecinas e intentamos implementar aquellas soluciones más ventajosas a nuestro medio laboral. En el caso de un banco estatal como lo es la Caja de Ahorros, la adecuación de tecnologías y programas de vanguardia para sobrelevar la competitividad de un Centro Bancario como el nuestro, se torna muchas veces dilatada y compleja en comparación con el procedimiento de la banca privada para renovarse según las demandas en el mercado.

Sin embargo, en reuniones sostenidas con personal de la Comisión Bancaria Nacional al respecto, nos manifestaron que a pesar de la competitividad que enfrenta un banco estatal como la Caja de Ahorros frente a los bancos privados que no tienen controles fiscales para adquirir equipo, construir sucursales y contratar personal, goza del amparo gubernamental en cuanto a tasas de intereses en lo que a préstamos e hipotecas se refiere, pues tal como estipula el artículo 3 de su Ley Orgánica, *"la Nación es subsidiariamente responsable de todas las obligaciones de la Caja de Ahorros"*. Lo antes transcrito inclusive apoya la tesis del control previo y fiscalización que debe ejercer la Contraloría sobre la Caja de Ahorros, al manejarse una sustancial bolsa de fondos públicos en esta entidad bancaria. De no haber sido por la inyección de capital estatal que la mantuvo a flote, hubiera colapsado terriblemente en 1988. En conjunto con el Banco Nacional de Panamá, la Caja de Ahorros se lucra de una considerable cantidad de fondos provenientes de la fuerza laboral pública, que recurren a esta entidad bancaria para obtener diversas facilidades a bajísimos intereses. Al respecto, vale incluir una interesante anotación del jurista Joaquín Garrigues sobre la naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorros:

"La alta dirección de las cajas de ahorros se atribuye a los bancos centrales de cada país, sustituyendo en esta funciones a los institutos de crédito de las Cajas. Las operaciones de las cajas de ahorros han de orientarse a la concesión de créditos con fines sociales y en el sector agrícola e inclusive se les reconoce también la posibilidad de conceder créditos para las operaciones de exportación." (El resultado es nuestro) GARRIGUES, Joaquín, Curso de Derecho Mercantil, t.I, Bogotá, Edit. Temis, S.A., 1987, p.75 -

Aunado a esto, caben citar los artículos 25 y 48 de la supraconstruida Ley Orgánica para comprender la extensión de lo antes sustentado. Veamos:

"Artículo 25: La Caja de Ahorros podrá hacer las siguientes operaciones:

II) Solicitar y obtener dinero en préstamo en el país y en el extranjero y para tal efecto podrá darse la garantía de la Caja de Ahorros y la fianza solidaria de la Nación, previa autorización del Órgano Ejecutivo.”

“Artículo 48: La Caja de Ahorros mantendrá sus depósitos en cuentas corrientes en el Banco Nacional de Panamá, pero cuando lo estime conveniente y previa autorización de su Junta Directiva, podrá mantener hasta el veinte y cinco (25%) por ciento de sus depósitos en otros bancos nacionales o extranjeros en los cuales estos depósitos constituyan requisitos para líneas de crédito a favor de la Caja de Ahorros.” *(El resaltado es nuestro)*

El Decreto de Gabinete 238 de 1970 “*Por el cual se reforma el régimen bancario y se crea la Comisión Bancaria Nacional*”, inclusive estipula en su artículo 109 las normas referentes a la inspección bancaria aplicables a los bancos oficiales, con la salvedad de que no entren en conflicto con las leyes que rigen estos bancos, lineamientos éstos ineludibles por lo básico y esencial de su ejercicio bancario, estos son: liquidez bancaria, documentos e informes, prohibiciones y limitaciones, inspección bancaria, encaje legal, interés bancario y honorarios y días feriados. Podemos comprender entonces el papel a desempeñar por la Contraloría, pues la Comisión Bancaria Nacional se encuentra limitada en las funciones de control y fiscalización, otorgándoles grandes ventajas a los bancos estatales y en el caso en cuestión, a la Caja de Ahorros. Ahora bien, debemos también considerar una flexibilización en la actividad contralora, esto es, desburocratizar el procedimiento de actualización bancaria (automatización de servicios) con el propósito de equiparar a bancos estatales como la Caja de Ahorros, al nivel operacional de los bancos privados nacionales.

Este Despacho sopesa la posibilidad de que la participación de la Contraloría General de la República en las actividades propias de la banca que desempeñe la Caja de Ahorros sea a posteriori, ni antes ni durante la ejecución de los proyectos, para permitir una rápida implementación de estrategias comerciales. Dadas las técnicas de contabilidad y supervisión hoy día desarrolladas por los expertos en la materia, es correcto destacar el papel desempeñado hasta la fecha por los funcionarios de la Contraloría y consideramos que el control y fiscalización a ejercerse se haría a cabalidad, sin menoscabo de lo asignado en la Constitución Nacional. Así mismo, reiteramos el criterio externado por la Procuraduría de la Administración en relación a la Consulta elevada por el Contralor General de la República, especialmente que lo contenido en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Caja de Ahorros “no sólo rige con lo citado en la Ley 56 de 1995, sino también con lo amparado por la Constitución Política en su artículo 276. Sin embargo, es competencia única de la Corte

Suprema de Justicia en Pleno declarar el matiz inconstitucional de cualquier norma, por tanto dicho precepto se considera legal y vigente hasta que se resuelva por esa vía lo contrario”.

Con la seguridad de nuestro respeto y admiración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de al Administración.

AMdeF/6/hf.