

50

REPUBLICA DE PANAMA
ORGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PLENO

Panamá, catorce (14) de mayo de mil novecientos noventa y tres (1993).

V I S T O S:

El 19 de abril del año en curso (fs.78-79) se dispuso decretar la acumulación de los expedientes 275-92 ingresado al despacho del Magistrado Arturo Hoyos el 19 de mayo de 1992 y el N°514-92 repartido a la Magistrada Aura de Villalaz el 31 de agosto de 1992. El primero contiene la demanda de inconstitucionalidad propuesta por la firma Rivera y Rivera para que se declare la inconstitucionalidad del artículo 9 de la Ley 20 de 1980 y la resolución 13-85 de 12 de abril de 1985, expedida por la Comisión Bancaria Nacional. El segundo recoge la consulta de inconstitucionalidad presentada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia del artículo 9 de la Ley 20 de 1980, dentro de la demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción interpuesta por la firma Alemán, Cordero, Galindo y Lee en representación del CITYBANK N.A., para que se declare nula por ilegal, la resolución N°FECI N°1-90 de 9 de agosto de 1990, dictada por la Comisión Bancaria Nacional.

LO QUE SE DEMANDA

Las dos acciones de inconstitucionalidad se refieren al artículo 9 de la Ley 20 de 9 de julio de 1980, reformado

por el artículo 3 de la Ley 36 de 8 de noviembre de 1984, cuyo tenor es el siguientes:

"ARTICULO 9º: La Comisión Bancaria Nacional reglamentará y vigilará la aplicación de la presente Ley, de conformidad con las directrices que le señale el Órgano Ejecutivo para el cumplimiento de los planes de desarrollo económico. También será la encargada de fijar las condiciones según las cuales los préstamos serán objeto de intereses preferenciales, teniendo en cuenta para ello aspectos como el monto del préstamo, actividad, sector, finalidad y región al cual se destinará.

Los gastos que ocasione la administración del Fondo Especial de Compensación de Intereses, así como la inspección y control de las operaciones sujetas a la retención o beneficiadas con intereses preferenciales, podrán cubrirse con cargos a dicho fondo".

Entre los hechos que fundamentan estas demandas se indica que la Ley 20 de 1980 aprobada por la Asamblea Legislativa, que fue objeto de dos reformas posteriores, a través de la Ley 28 de 1983 y la Ley 36 de 1984, "establece un sistema de intereses preferenciales a los préstamos que se otorguen al sector agropecuario calificado, y se crea un Fondo Especial de compensación de intereses (FECHI). Se añade, que el artículo 9º de la Ley 20, cuya inconstitucionalidad se solicita, faculta a la Comisión Bancaria Nacional para que reglamente y fiscalice la aplicación de esa ley, de conformidad a las directrices que le señale el Ejecutivo para el debido cumplimiento de los planes de desarrollo económico.

Con base en la potestad reglamentaria conferida por la Ley 20 de 1980 la Comisión Bancaria Nacional expidió la Resolución N°13-85 de 17 de abril de 1985 que consta de 25

artículos.

En ambas demandas se invoca como disposición constitucional infringida el numeral 14 del artículo 179 que le atribuye al Presidente de la República con la participación del Ministro que le corresponda, la facultad reglamentaria de "las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento".

Al correrle traslado al Procurador General de la Nación, en sus Vistas 53 de 13 de agosto de 1992 (fs. 49-64) y 62 de 2 de octubre del mismo año (fs. 10-21) se declara partidario de la declaración de inconstitucionalidad pedida, expresando en lo pertinente, lo que se transcribe:

".....
III. EL CRITERIO DE ESTA PROCURADURIA.

Luego de examinada la pretensión de inconstitucionalidad y los argumentos en que se funda; este despacho considera conveniente precisar algunos conceptos, necesarios para la mejor explicación del criterio que pasamos a exponer, y que conceptuamos conexos con la problemática constitucional planteada.

De inicio, resulta obligante dilucidar si la Comisión Bancaria Nacional, puede reglamentar las leyes relativas a las materias de su competencia.

Como muy bien lo ha expresado el doctor RIVERA, con aportes doctrinales y jurisprudenciales valiosos y abundantes, la potestad de reglamentar las leyes corresponde única y exclusivamente al Presidente de la República y al Ministro de Estado respectivo, de suerte tal que sólo compete a estos funcionarios ejecutivos la aludida función. No obstante, expresa la Corte, se observa que existen excepciones, pues "la Constitución, en algún sentido, también atribuye esta potestad reglamentaria a ciertas entidades de Derecho Público, a las que ha

revestido de autonomía funcional en su régimen interno, como por ejemplo: la Universidad de Panamá; el Tribunal Electoral en materia electoral, los Municipios en cuanto a su organización política autónoma, para citar algunos casos". (Sentencia de 4 de febrero de 1992, Pleno, Corte Suprema de Justicia).

Queda claro que solamente tendrán potestad reglamentaria, aquellas entidades, que la propia Carta Constitucional les provee de independencia o autonomía funcional, como la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público, el Tribunal Electoral, la Universidad de Panamá, Asamblea Legislativa, entre otras. Obviamente, por las razones anotadas, la Comisión Bancaria Nacional no es de las entidades que de manera excepcional se les faculta constitucionalmente para reglamentar por sí mismas, las leyes que regulan materias de su competencia".

.....

Finalmente, creemos que después de estas prolijas disquisiciones sobre si la Comisión Bancaria Nacional posee autonomía funcional para reglamentar las leyes de su incumbencia o atribución, queda demostrada fehacientemente que no la posee, pues está subordinada al Órgano Ejecutivo para designar o remover a sus miembros o funcionarios permanentes, así como para ejercer la denominada potestad reglamentaria que es, en definitiva, lo que nos interesa en esta oportunidad.

Además, la Comisión Bancaria Nacional, no dispone de presupuesto propio para su funcionamiento, que es otra de las características de las entidades de derecho público a las que la Constitución les ha conferido autonomía funcional, aun cuando este organismo, como entidad superior que regula el negocio de la banca, tiene en definitiva funciones públicas que consisten en la protección y seguridad de todos los usuarios del sistema financiero; frente a las posibilidades acciones de los bancos, cuando se apartan de la legalidad prescrita en los instrumentos que regulan este negocio en nuestro país.

Sin embargo, no hay duda que la Comisión Bancaria tiene autonomía incuestionable e indelegable, sin injerencia alguna del Ejecutivo, para autorizar las licencias de operación bancaria, ejercer la inspección de los negocios bancarios, prohibir y sancionar cualesquiera prácticas bancarias no contempladas en la ley, así como intervenir en la administración o cancelar los negocios bancarios que lo ameriten, cuando incurran en las causales contempladas por la ley y autorizar la liquidación voluntaria de un banco o solicitar su liquidación forzosa. En fin, tiene este organismo autonomía con respecto a las decisiones inherentes a la regulación del negocio de la banca en Panamá.

En atención a pretensiones de inconstitucionalidad especificadas en esta acción, un somero análisis del contenido del artículo 3 de la Ley 36 de 8 de noviembre de 1984, nos conduce a expresar que la inconstitucionalidad obedece fundamentalmente a que se le da facultades para reglamentar el citado instrumento legal atendiendo "las directrices que le señale el Organo Ejecutivo" cuando lo correcto hubiera sido lo contrario, es decir, radicar el poder reglamentario en el Ejecutivo, con las directrices, asesoramiento o participación de la Comisión Bancaria Nacional, por ser éste el organismo especializado o rector en materia bancaria. Tampoco podrá, por vía de reglamento fijar las condiciones de los préstamos sujetos a intereses preferenciales; por la misma razón arriba comentada".

.....

"Como síntesis de todo lo expuesto, podemos concluir que la inconstitucionalidad de la norma demandada se fundamenta en lo siguiente:

1. La Comisión Bancaria Nacional no forma parte de las entidades de Derecho Público a las cuales la Constitución les provee de autonomía funcional en su régimen interno, ya que sólo ellas tienen potestad para expedir reglamentos. La Comisión

tampoco puede nombrar o remover a su personal sin la respectiva autorización del Ejecutivo. Ni posee presupuesto propio para su funcionamiento.

2. Del análisis de la Ley que crea la Comisión Bancaria (Decreto 238 de 2 de julio de 1970) se desprende que la misma está adscrita al Órgano Ejecutivo, pues su personal permanente -La Secretaría Técnica- son funcionarios del Ministerio de Planificación y Política Económica.

3. Esta entidad gubernamental es el organismo especializado en materia bancaria, por lo tanto debe limitarse, sin perjuicio de sus otras funciones, al asesoramiento técnico del Órgano Ejecutivo cuando requiera emitir reglamentos que regulen la actividad bancaria y financiera.

4. Existen otras disposiciones legales del Decreto 238 de 2 de julio de 1970, con sus posteriores reformas, que facultan a la Comisión Bancaria para expedir reglamentos (vgr. artículo 140, inciso d). Sin embargo, la Corte no puede declarar su inconstitucionalidad de oficio.

Para finalizar, esta Procuraduría reitera, en consecuencia, que el artículo 9 de la Ley 20 de 9 de julio de 1980, debe declararse inconstitucional por ser violatorio del numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Nacional".

En la consulta hecha por la Sala Tercera, referida exclusivamente al artículo 9 de la Ley 20 de 1980 se precisa el concepto de la infracción del numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Nacional, en el sentido de que la violación directa de la disposición constitucional radica en que la Asamblea Legislativa, a través de una ley, le otorgó facultad reglamentaria a la Comisión Bancaria Nacional en abierta contradicción con el texto de la norma citada que le confiere, de manera exclusiva, tal facultad al Presidente de la República con el Ministerio respectivo.

La firma forense Rivera y Rivera dirige la acción de inconstitucionalidad al artículo 3º de la Ley 36 de 8 de noviembre de 1989, reformatoria del artículo 9 de la Ley 20 de 9 de julio de 1980 y de la resolución 13-85 de 12 de abril de 1985 expedida por la Comisión Bancaria Nacional.

Si bien la disposición constitucional que se cita como infringida es el numeral 14 del artículo 179, al igual que la consulta de la Sala Tercera, al explicar el concepto de la infracción lo divide en tres infracciones. La primera la dirige a subrayar la potestad reglamentaria que de manera única y exclusiva otorga la norma citada al Órgano Ejecutivo (Presidente de la República y el Ministro respectivo) para "desarrollar los preceptos de la Ley, hacerlos viables, precisarlos, concretarlos, crear los medios para su ejecución y dictar las normas para su adecuado cumplimiento sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu". La segunda infracción anota que si esa prerrogativa es indelegable, no la pueden ejercitar entes o funcionarios distintos, por lo que la Resolución 13-85 de la Comisión Bancaria Nacional carece de potestad reglamentaria y resulta violatoria del artículo 179 numeral 14 de la Constitución Nacional.

La tercera infracción cita los principios de primacía de la ley y el de jerarquía normativa, para enfatizar la subordinación del reglamento a la ley y poner de manifiesto que so pretexto de reglamentar la Ley 20 de 1980, la Comisión Bancaria Nacional excedió tales facultades y da ejemplos de distintos artículos de la Resolución 13-85 que rebasan el texto legal.

En efecto, la Corte ha mantenido un claro criterio sobre los límites de la potestad reglamentaria y así lo ha

externado en todos aquellos casos en que se ha ventilado el tema, bien ligado al principio de reserva legal o al de la extensión de la potestad reglamentaria en su aspecto formal o material; en el caso que nos ocupa el sentido y alcance de la norma constitucional invocada es de meridiana precisión al atribuirle al Órgano Ejecutivo la función exclusiva de expedir los reglamentos que desarrollen las leyes que, por su naturaleza, requieran de una normativa específica que oriente su mejor cumplimiento.

El artículo 9º de la Ley 20 de 9 de julio de 1980 reformado por el artículo 3 de ley 36 de 8 de noviembre 1984, colisiona con la disposición constitucional tantas veces aludida, al facultar a la Comisión Bancaria Nacional a reglamentar y vigilar la aplicación de la Ley 20 de 1980. También es válida esta afirmación con respecto a la resolución 13-85 por razón de que fue expedida por la Comisión Bancaria Nacional en ejercicio de la facultad que le confirió la Ley.

Por lo expuesto, la CORTE SUPREMA, P L E N O, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA que son INCONSTITUCIONALES, el Artículo 9º de la Ley 20 de 9 de julio de 1980 reformado por el artículo 3 de la Ley 36 de 8 de noviembre de 1984 y la Resolución 13-85 de 12 de abril de 1985 expedida por la Comisión Bancaria Nacional por ser violatorios del numeral 14 del Artículo 179 de la Constitución Nacional.

Notifíquese y publíquese en la Gaceta Oficial.

Mgda. 
Mgda. AURA E. GUERRA DE VILLALAZ