

# Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo  
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)  
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

## INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

### TEMA: ATRIBUCIONES DE LOS GERENTES DE OFICINAS CENTRALES Y SUCURSALES DE BANCOS.

**RESUMEN:** El presente informe realiza una recopilación de la normativa y jurisprudencia disponible acerca del tema de la Gerencia de Banco, tanto de las oficinas Centrales como de las sucursales, de este modo se incorporan nociones sobre el nombramiento y plazo de los Gerentes de Sucursales, además se determinan las funciones principales del Gerente de las Oficinas Centrales como por ejemplo la de fiscalización, además del criterio de empleo de escalafon para los Gerentes de sucursales bancarias entre otros.

## Índice de contenido

1	NORMATIVA.....	2
	a) Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional .....	2
	b) Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica.....	7
2	JURISPRUDENCIA.....	9
	a) Sobre la naturaleza del nombramiento de Gerentes de Sucursales.....	9
	b) Análisis del plazo del nombramiento de Gerentes de sucursales.....	12
	Antecedentes de la consulta:.....	12
	Criterio de la asesoría jurídica del consultante:.....	13
	Consideraciones previas:.....	14
	Criterio de la Procuraduría sobre el tema en consulta:.....	14
	c) Sobre la designación de Gerente y el principio de legalidad en el Banco Central de Costa Rica. .....	18
	El nombramiento del gerente general esta protegido por la autonomía administrativa del ente .....	19
	Las condiciones de inelegibilidad son reserva de ley.....	20
	"La reunión de los requisitos para ser nombrado".....	22
	d) Las funciones que pueden ser delegadas entre las Juntas Directiva y Gerencias de Sucursales con las de las oficinas centrales.....	25
	La vigilancia y fiscalización: una función indelegable.....	33

**1      NORMATIVA**

**a)    *Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional***

[ASAMBLEA LEGISLATIVA]<sup>1</sup>

**CAPITULO II**

**Gerencias Artículo 38.-**

Con el voto favorable de no menos de cinco de sus miembros, cada junta directiva nombrará a un Gerente, y al menos a dos Subgerentes, que tendrán a su cargo la administración del Banco de acuerdo con la ley, los reglamentos vigentes y las instrucciones que les imparta la Junta. A instancia del Gerente, la Junta Directiva podrá ampliar el número de subgerentes.

( Así reformado por Ley N° 7107 de 4 de noviembre de 1988, artículo 4°)

**Artículo 39.-**

Los Gerentes y Subgerentes quedarán sujetos a las mismas disposiciones que para los miembros de la Junta establecen los artículos 21 a 26 de la presente ley, en cuanto fueren racionalmente aplicables, dada la naturaleza de los cargos y el origen de sus nombramientos. Los citados funcionarios durarán en funciones seis años y pueden ser reelectos. Para su nombramiento y reelección se requerirán cinco votos de los miembros de la Junta Directiva. Serán inamovibles, salvo que a juicio de la Junta y previa información levantada por la Superintendencia General de Entidades Financieras (\*), se demuestre que no cumplen su cometido o que hay lugar a formación de causa penal contra ellos. La remoción de estos funcionarios sólo podrá acordarse con el voto de no menos de cinco miembros de la junta respectiva.

( Así reformado por artículo 2° de la ley N° 4646 de 20 de octubre

## Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

de 1970).

(\* Así modificado el nombre del ente contralor bancario por el artículo 176 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica N° 7558 de 3 de noviembre de 1995)

(INTERPRETADO por Resolución de la Sala Constitucional No. 1625-99 de las 8:33 horas del 5 de marzo de 1999)

### Artículo 40.-

El Gerente será el Jefe Superior de todas las dependencias del Banco y de su personal, excepto de la Auditoría, y el responsable, ante la Junta, del eficiente y correcto funcionamiento administrativo de la Institución. Los Subgerentes serán los Subjefes Superiores y actuarán bajo la autoridad jerárquica de aquél.

### Artículo 41.-

El Gerente y, en su defecto, los Subgerentes tendrán las siguientes atribuciones:

1) Ejercer las funciones inherentes a su condición de Administrador General y Jefe Superior del Banco, vigilando la organización y funcionamiento de todas sus dependencias, la observancia de las leyes y reglamentos y el cumplimiento de las resoluciones de la Junta.

2) Suministrar a la Junta la información regular, exacta y completa que sea necesaria para asegurar el buen gobierno y dirección superior del Banco.

3) Proponer a las Juntas las normas generales de la política crediticia y bancaria de la Institución, y cuidar de su debido cumplimiento.

4) Presentar a la Junta, para su aprobación, el proyecto de presupuesto anual del Banco y los de presupuestos extraordinarios

## Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

que fueren necesarios, y vigilar su correcta aplicación.

5) Proponer a la Junta la creación de plazas y servicios indispensables para el debido funcionamiento del Banco.

6) Nombrar y remover a los empleados del Banco de conformidad con el Escalafón de Empleados del Banco y con los reglamentos aplicables al personal de la Institución que en ningún caso podrá quedar en inferioridad de condiciones a las prescritas en las leyes de trabajo y de servicio civil de la República, y que será independiente de toda otra institución u organización.

Para el nombramiento y remoción de los empleados de la Auditoría necesitará la aceptación previa del Auditor.

7) Atender a las relaciones con los personeros del Estado y sus dependencias, del Banco Central y de las instituciones autónomas, procurando la coordinación de la política económica y financiera del Banco con la política general del Banco Central; de acuerdo con las instrucciones que le imparta la Junta.

8) Autorizar con su firma, conjuntamente con el Presidente de la Junta los valores mobiliarios en serie que emita el Banco, así como los demás documentos que determinen las leyes, reglamentos de la Institución y acuerdos de la Junta.

( Así reformado por Ley No. 7107 de 4 de noviembre de 1988, artículo 4º).

9) Resolver, en último término, los asuntos que no estuvieren reservados a la decisión de la Junta. Conjuntamente con un subgerente y con el Auditor del Banco, decidir, en casos de suma urgencia, cualquier asunto de competencia de la Junta o suspender las resoluciones acordadas por ésta, en cuyo caso la convocará inmediatamente para sesionar extraordinariamente, a fin de darle cuenta de su actuación y exponerle las razones habidas para apartarse del procedimiento normal.

( Así reformado por Ley No. 7107 de 4 de noviembre de 1988, artículo 4º).

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

10) Delegar sus atribuciones en los Subgerentes o en otros funcionarios del Banco, salvo cuando su intervención personal fuere legalmente obligatoria; y 11) Ejercer las demás funciones y facultades que le correspondan, de conformidad con la ley, los reglamentos del Banco y demás disposiciones pertinentes.

### Artículo 42.-

El Gerente y los Subgerentes tendrán indistintamente la representación judicial y extrajudicial del Banco, con las facultades que para los apoderados generalísimos determina el artículo 1253 del Código Civil.

## CAPITULO IV

### Sucursales

### Artículo 48.-

Los bancos del Estado podrán establecer sucursales, agencias u oficinas en cualquier lugar del territorio nacional o fuera de él, y suprimir las que ya hubiesen establecido, todo de acuerdo con el Banco Central. En las cabeceras de provincias en Costa Rica, cualquier filial que los bancos crearen o hayan establecido, tendrá forzosamente el carácter de sucursal. Los bancos del Estado podrán operar estas sucursales, agencias u oficinas en forma individual o conjunta, complementadas con servicios de almacenamiento de productos o mercancías y cualesquiera otros previstos en la presente ley. Cuando los bancos consideren que los servicios deben prestarse conjuntamente, estarán facultados para organizarlos en la forma que crean más conveniente para su debido cumplimiento.

( Así reformado por artículo 1º de la ley N° 5125 de 23 de noviembre de 1972).

### Artículo 49.-

Las sucursales de cada banco funcionarán bajo la jefatura administrativa de un Gerente, conforme con las prescripciones de los reglamentos especiales que para su operación dictará la Junta Directiva. Las sucursales de cabeceras de provincia contarán necesariamente con una Junta Directiva local según lo establecido

en el artículo 52 de la presente ley.

Artículo 50.-

Las funciones de la Junta Directiva local y del Gerente de cada sucursal serán análogas a las desempeñadas por la Junta directiva y el Gerente del Banco, en cuanto fueren racionalmente aplicables al gobierno propio de la sucursal, y sin perjuicio de la sujeción jerárquica que deberá existir entre unos y otros organismos y funcionarios. El reglamento establecerá las relaciones que existirán entre ellos.

Artículo 51.-

Los miembros de las Juntas Directivas locales y el Gerente de las sucursales serán designados por la Junta Directiva General de cada banco y quedarán sujetos a las prescripciones del artículo 39 de la presente ley, en cuanto fueren racionalmente aplicables. Los gerentes de sucursales en el desempeño de sus funciones dependerán del Gerente del Banco; serán empleados de escalafón sujetos a los reglamentos del Banco en todos los aspectos de su gestión.

Artículo 52.-

Cada Junta Directiva local se compondrá de tres miembros vecinos de la zona geográfica en que opere la sucursal, que serán seleccionadas entre personas representativas de las fuerzas económicas de dicha zona. Serán nombrados por períodos de cuatro años, uno en los quince días anteriores a la finalización del período presidencial a que se refiere el artículo 134 de la Constitución Política y los dos restantes en los primeros quince días del mes de junio del siguiente período presidencial.

( Así reformado por artículo 2º de la ley N° 4646 de 20 de octubre de 1970).

Artículo 53.-

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

Cada Junta Directiva local elegirá de su seno un Presidente y un Vicepresidente, que tendrán las atribuciones inherentes a sus respectivos cargos; el Gerente será el Secretario de la Junta.

Sesionará una vez por semana con quorum de dos miembros y sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos; teniendo quien presida doble voto en casos de empate. Las dietas que percibirán como única remuneración por sus servicios a la Institución serán fijadas por la Junta Directiva del Banco. El Gerente de la Sucursal tendrá derecho de veto suspensivo en relación con los acuerdos de la Junta Directiva local, que en tal caso pasarán a conocimiento de la Junta Directiva General del Banco para su resolución definitiva.

### **b) Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica.**

[ASAMBLEA LEGISLATIVA]<sup>2</sup>

#### SECCION VI

#### Gerencia y Subgerencias del Banco

#### ARTICULO 31.- Designación de Gerente

La Junta Directiva del Banco Central designará un Gerente, a propuesta del Presidente del Banco, con el voto favorable de no menos de cinco de sus miembros. El Gerente será el responsable de la gestión administrativa del Banco, de acuerdo con la ley y las instrucciones que le imparta la Junta Directiva.

#### ARTICULO 32.- Designación de Subgerente

La Junta Directiva podrá nombrar un Subgerente, quien, además de sus funciones legales y reglamentarias, reemplazará al Gerente en sus ausencias temporales.

El Gerente y el Subgerente serán nombrados por un período de seis años y podrán ser reelegidos. A estos se les aplicarán las

## Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

disposiciones contenidas en los artículos 18, 19, 20 y 21 de esta ley, en lo que fuere procedente.

La remoción del Gerente o del Subgerente requerirá el voto de por lo menos cinco miembros de la Junta Directiva. El voto de cada miembro de la Junta será nominal y razonado, lo cual constará en el acta respectiva.

### ARTICULO 33.- Atribuciones del Gerente

El Gerente del Banco Central tendrá las siguientes atribuciones:

a) Ejercer las funciones inherentes a su condición de administrador, vigilando la organización y el funcionamiento de las dependencias puestas por la Junta bajo su autoridad, la observancia de las leyes y los reglamentos, así como el cumplimiento de los acuerdos de la Junta.

b) Proponer, a la Junta Directiva, la creación de las plazas y los servicios indispensables para el debido funcionamiento del Banco Central.

c) Actuar como superior jerárquico del Banco, en materia de personal.

d) Autorizar con su firma, conjuntamente con el Presidente del Banco, los billetes y valores mobiliarios que emita el Banco, así como la memoria anual y otros documentos que determinen las leyes y los reglamentos de la Institución y los acuerdos de la Junta.

e) Suministrar a la Junta la información regular, exacta y completa, necesaria para asegurar el buen gobierno y la dirección superior del Banco.

f) Presentar a la Junta el presupuesto del Banco y los presupuestos extraordinarios necesarios y vigilar su correcta aplicación.

g) Delegar sus atribuciones, de acuerdo con lo establecido en el reglamento del Banco.

h) Ejercer las demás funciones y facultades que le correspondan, de conformidad con la ley, los reglamentos del Banco y otras disposiciones pertinentes.

El Gerente tendrá la representación judicial y extrajudicial del Banco Central, con las facultades que para los apoderados generalísimos, determina el artículo 1253 del Código Civil.

### ARTICULO 34.- Jefatura administrativa

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

Con excepción de la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Superintendencia de Pensiones y la Comisión Nacional de Valores, el Gerente será el jefe administrativo superior de todas las dependencias del Banco Central y de su personal. Además, será el responsable, ante la Junta Directiva, del funcionamiento administrativo eficiente y correcto de la Institución.

El Subgerente será el subjefe administrativo superior y actuará bajo la autoridad jerárquica del Gerente.

## 2 JURISPRUDENCIA

### **a) Sobre la naturaleza del nombramiento de Gerentes de Sucursales.**

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA]<sup>3</sup>

C-040-93

San José, 30 de marzo de 1993

Señor Marcelo Chavarría Fernández Gerente General Banco Crédito Agrícola de Cartago S. D.

Estimado señor:

Con la aprobación del señor Procurador General de la República, me refiero a su oficio de fecha 2 de marzo de 1993, mediante el cual, por haberse acordado en Sesión de Junta Directiva N° 6702-93 celebrada el 25 de febrero de 1993, consulta el criterio de la Procuraduría General de la República referente al nombramiento de los gerentes de las diversas sucursales del banco.

### I. PROBLEMA PLANTEADO:

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

El problema que plantea la Junta Directiva del Banco Crédito Agrícola de Cartago, es determinar si el nombramiento de los gerentes de las sucursales bancarias está sujeto a plazo determinado, o bien si dicho nombramiento lo es por tiempo indefinido.

### II. ANALISIS DEL FONDO:

Debe advertirse, que de conformidad con la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, tanto los Gerentes Generales de los Bancos como los Gerentes de las sucursales bancarias, son nombrados por la Junta Directiva General. Correspondiendo a los primeros la administración del banco de acuerdo con la ley, los reglamentos vigentes y las instrucciones que les imparta la Junta Directiva General, y a los Gerentes de las Sucursales la administración de la sucursal conforme a los lineamientos que señale dicha Junta Directiva del Banco y bajo la supervisión técnica del Gerente General del banco. Sobre el particular establecen los artículos 38 y 51 de la Ley en lo que interesa:

"Artículo 38: Con el voto favorable de no menos de cinco de sus miembros, cada junta directiva nombrará a un Gerente, y uno o dos Subgerentes, que tendrán a su cargo la administración del Banco de acuerdo con la ley, los reglamentos vigentes y las instrucciones que le imparta la Junta. (...)"

"Artículo 51: Los miembros de las Juntas Directivas locales y Gerentes de las Sucursales serán designados por la Junta Directiva General de cada Banco y quedarán sujetos a las prescripciones del artículo 39 de la presente ley, en cuanto fueren racionalmente aplicables. Los gerentes del Banco, serán empleados de escalafón sujetos a los reglamentos del Banco en todos los aspectos de su gestión".

En cuanto al período de duración en los cargos de Gerente General del Banco y de Gerente de Sucursales, la ley únicamente señala en forma expresa que los Gerentes y Subgerentes de los Bancos durarán en sus cargos seis años, pudiendo ser reelectos al término de los mismos, siendo omisa la ley en cuanto a la duración del nombramiento de los Gerentes de Sucursales. Sin embargo, si nos atenemos a la letra del artículo 51, advertimos que si bien dicho artículo sujeta a los Gerentes de Sucursales y miembros de Junta Directiva Locales a las prescripciones del artículo 39 -donde se establece el término del nombramiento de los gerentes generales por seis años- tal disposición no podría aplicárseles por cuanto

## Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

dicha norma expresamente dispone que los \*Gerentes de Sucursales serán empleados de escalafón\* sujetos a los reglamentos del Banco en todo a lo que su gestión se refiere. Ahora bien, entendiendo el escalafón bancario como el ordenamiento interno de puestos, que permite de conformidad con el artículo 188 de la Ley garantizar la carrera bancaria a sus empleados así como su inamovilidad y que le aseguren el derecho de ascender en dicha institución desde la escala inferior hasta la más elevada según sus méritos, puede entonces afirmarse que al ser los Gerentes de Sucursales empleados que han llegado a dicho cargo por la mecánica del ascenso, su nombramiento no puede estar sujeto a plazo alguno por aplicación del artículo 39 de la Ley.

Lo anterior no implica, que en virtud del principio de inamovilidad laboral que cobija a los empleados de escalafón por disposición del artículo 188 de la Ley, que la Junta Directiva este inhibida para remover a los Gerentes de Sucursales cuando se demuestre que no cumplen su cometido o que hay lugar a formación de causa penal contra ellos, -tal y como lo prevé el artículo 39 de la Ley, respecto de los Gerentes y Subgerentes-, en cuyo caso conservarían el puesto inmediato anterior al ascenso.

### III- CONCLUSIONES:

1- De conformidad con el artículo 51 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, al ser los Gerentes de las Sucursales Bancarias empleados de escalafón conforme lo dispuesto en el artículo 188 de la ley citada, su nombramiento no está sujeto a plazo alguno.

2- Que por aplicación del artículo 39 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, los miembros de Junta Directiva pueden remover a los Gerentes de Sucursales de sus cargos cuando se demuestre que no han cumplido su mandato conforme a la ley y directrices establecidas, o bien cuando haya lugar a formación de causa penal en contra de ellos, sin que se atente contra el principio de inamovilidad laboral que los cobija, por cuanto lo que se revocaría sería el nombramiento para el cargo de gerente de sucursal conservando los derechos que le corresponden al cargo inmediato anterior del cual fue ascendido.

Queda en esta forma evacuada la consulta presentada.

Atentamente, Lic. Juan Luis Montoya Segura PROCURADOR

**b) Análisis del plazo del nombramiento de Gerentes de sucursales**

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA]<sup>4</sup>

OJ-235-2003

San José, 17 de noviembre del 2003

Licenciado

Max Alvarado Ramírez

Gerente General

Banco Crédito Agrícola de Cartago

Estimado señor:

Con la aprobación del señor Procurador General Adjunto, damos respuesta a su oficio de fecha 3 de febrero del 2003, mediante el cual solicita el criterio de esta Procuraduría respecto a la posibilidad de nombrar a los gerentes de sucursal a plazo fijo.

**Antecedentes de la consulta:**

La Junta Directiva del Banco Crédito Agrícola de Cartago, en su sesión 7536/02, artículo XX, acordó, con base en lo dispuesto en los artículos 39 y 51 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional (en adelante LOSBN), restringir el período de nombramiento de los gerentes de sucursales a seis años.

Ante tal situación, algunas de las personas que se desempeñan en esos puestos solicitaron la nulidad del acuerdo respectivo.

En virtud de lo anterior, y luego de solicitar el criterio sobre el punto a la Asesoría Legal de la Institución, se decidió someter el asunto a conocimiento de este Despacho, con el fin de que se

aclare lo relativo al período de nombramiento de los funcionarios aludidos.

**Criterio de la asesoría jurídica del consultante:**

La Dirección Legal del Banco, en su oficio LE-638-2002 del 27 de diciembre del 2002, luego de analizar lo dispuesto en los numerales 39 y 51 de la ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, así como los alcances del término escalafón, concluye en que " ... no sería irracional interpretar que los Gerentes de Sucursal poseen un nombramiento a plazo definido, al igual que el Gerente y Subgerentes Generales, y que su pertenencia al escalafón les garantiza la vuelta a su puesto anterior en cuanto se haya vencido este período".

A pesar de lo anterior, el criterio legal de cita, al analizar posteriormente el dictamen n.º C-040-93 emitido por este Despacho el 30 de marzo de 1993, resalta que en él se indica que el nombramiento de los gerentes de sucursales no está condicionado a plazo alguno, y agrega que ese dictamen deja abierta la posibilidad de remoción por parte de la Junta Directiva cuando se produzca un incumplimiento en sus deberes. Señala que según dicho dictamen, tal remoción lo sería del puesto de gerente de sucursal, por lo que retornaría al puesto inmediato anterior al ascenso.

Según se indica en el criterio legal, "la Procuraduría deja abierta la posibilidad para que el Gerente de Sucursal Bancaria sea devuelto a su cargo anterior, lo cual no afecta su inamovilidad según lo manda la ley, pero entonces acepta una naturaleza sui generis del cargo, pues no sanciona necesariamente con el despido el incumplimiento, según se estila en el derecho laboral".

Agregan que contribuye a delimitar el concepto de lo racionalmente aplicable de que habla el artículo 51 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, la situación que se presenta en el régimen laboral de la Administración Pública costarricense, en donde, en algunos casos, es aceptable el nombramiento de funcionarios de escalafón a plazo definido, como el sistema utilizado por las universidades estatales para el nombramiento de

sus docentes, o el caso del Poder Judicial.

Finalmente, el criterio legal de referencia, sin tomar partido por alguna de las dos posiciones, recomienda consultar a esta Procuraduría respecto a la "posibilidad legal de nombrar a un Gerente de Sucursal a plazo fijo".

**Consideraciones previas:**

En los mismos términos en que lo hemos hecho en otras ocasiones (por ejemplo, en nuestro dictamen C-194-94 del 15 de diciembre de 1994) debemos reiterar ahora, que el asesoramiento técnico-jurídico que a través de sus dictámenes y pronunciamientos presta esta Procuraduría a los distintos órganos y entes que integran la Administración Pública, se circunscribe al análisis y precisión de los distintos institutos, principios y reglas jurídicas, abstractamente considerados. En tal orden de ideas, no son consultables asuntos concretos sobre los que se encuentre pendiente una decisión por parte de la administración activa.

El asunto que ahora nos ocupa, se subsume con claridad en la indicada situación de excepción: aunque se trate de plantear la cuestión en términos generales, lo cierto es que se nos invita a juzgar la legalidad de una decisión administrativa concreta. Evidentemente, no es propio de nuestro rol consultivo verter este tipo de juicios.

Amen de lo ya señalado, nótese que con un eventual pronunciamiento de nuestra parte, estaríamos sustituyendo a la Administración Activa en la adopción de una decisión que sólo a ella corresponde, en atención al carácter vinculante de nuestros criterios, con el consiguiente desatendimiento de las responsabilidades propias del agente público.

Por los motivos expuestos, y a efecto de que el Banco Crédito Agrícola de Cartago pueda ejercer su papel de Administración Activa en la resolución de los recursos planteados contra el acuerdo de cita, el criterio que de seguido se emite ostenta el carácter de una simple opinión jurídica no vinculante.

**Criterio de la Procuraduría sobre el tema en consulta:**

## Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

La Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional regula, en su capítulo IV, denominado "Sucursales", una serie de aspectos relativos a los gerentes de sucursal, entre los que se encuentran la condición que ostentan de jefes administrativos (artículo 49) y la realización de funciones análogas a las de la Junta Directiva y la Gerencia General del Banco, en lo que les sea racionalmente aplicable (artículo 50). Ni los numerales citados, ni el resto de los que conforman este capítulo IV, regulan lo relativo al periodo de nombramiento de los gerentes de sucursales. No obstante, el artículo 51 sí brinda algunos indicios al respecto. Dispone ese artículo:

"Artículo 51.- Los miembros de las Juntas Directivas locales y el Gerente de las sucursales serán designados por la Junta Directiva General de cada banco y quedarán sujetos a las prescripciones del artículo 39 de la presente ley, en cuanto fueren racionalmente aplicables. Los gerentes de sucursales en el desempeño de sus funciones dependerán del Gerente del Banco; serán empleados de escalafón sujetos a los reglamentos del Banco en todos los aspectos de su gestión" (El subrayado es nuestro).

Este artículo contiene dos elementos esenciales para el tratamiento de la consulta que nos ocupa, a saber, que los gerentes de sucursal son empleados "de escalafón", y que quedan sujetos a las prescripciones del artículo 39 de esa misma Ley, en cuanto les sean "racionalmente aplicables".

Por su parte, el artículo 39 de cita dispone:

"Artículo 39.- Los Gerentes y Subgerentes quedarán sujetos a las mismas disposiciones que para los miembros de la Junta establecen los artículos 21 a 26 de la presente ley, en cuanto fueren racionalmente aplicables, dada la naturaleza de los cargos y el origen de sus nombramientos. Los citados funcionarios durarán en funciones seis años y pueden ser reelectos. Para su nombramiento y reelección se requerirán cinco votos de los miembros de la Junta Directiva. Serán inamovibles, salvo que a juicio de la Junta y previa información levantada por la Superintendencia General de Entidades Financieras, se demuestre que no cumplen su cometido o que hay lugar a formación de causa penal contra ellos. La remoción de estos funcionarios sólo podrá acordarse con el voto de no menos de cinco miembros de la junta respectiva."

Con base en la disposición transcrita, interesa determinar si la prescripción que indica que los gerentes y subgerentes generales del Banco "durarán en sus funciones seis años, es "racionalmente aplicable" a los gerentes de sucursales, partiendo del hecho de que estos últimos -como ya habíamos destacado- son funcionarios de escalafón.

Al respecto, cabe indicar que el "escalafón" constituye un instrumento para la administración de personal donde se reflejan de manera jerarquizada los puestos de la organización. La existencia de un escalafón permite a los empleados de la organización acceder según sus méritos, y mediante criterios objetivos, a los puestos superiores vacantes y asegurar con ello su carrera administrativa. (Sobre la definición de escalafón, puede consultarse a Manuel Alonso Olea, Derecho del Trabajo, Madrid, Editorial Cívitas, decimoquinta edición, 1997, página 296).

Respecto a los objetivos esenciales que se persiguen al propiciar la carrera administrativa, la doctrina ha indicado:

"Al establecer las normas que regulan la carrera, lo que se pretende es, por un lado, facilitar la autorrealización personal (aspectos retributivos incluidos) y por otro estimular el perfeccionamiento del funcionario. El objetivo último es asegurar que la Administración pueda contar con el personal capacitado que necesita. Pero también se trata de garantizar al funcionario unas reglas de juego que le permitan prever sus posibilidades de mejora profesional y económica y una cierta seguridad en los niveles de responsabilidad y retributivos que sucesivamente vaya alcanzando. De esta manera puede hacerse atractivo tanto el ingreso como la permanencia en la función pública, mientras se recompensa al funcionario por su esfuerzo de promoción. Estos son, desde una perspectiva moderna, los objetivos de la carrera." (Miguel Sánchez Morón, Derecho de la Función Pública, Madrid, Editorial Tecnos S.A., primera edición, 1997, página 139).

Los principales objetivos que se persiguen con la existencia de un escalafón y, por ende, con la carrera administrativa, fueron plasmados en el artículo 188 de la LOSBN. Dicha norma, en su primer párrafo, dispone lo siguiente:

## Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

"Artículo 188.- Cada banco del Estado deberá tener un escalafón en el que se les garantice la carrera bancaria a sus funcionarios, así como sus ascensos, en forma tal que se les asegure el derecho de ascender en esas instituciones, desde la escala inferior hasta poder ocupar las posiciones más elevadas, con base en méritos."

Partiendo entonces de que los gerentes de sucursales deben ser "empleados de escalafón" según lo dispuesto en el artículo 51 de la LOSBN, y que como consecuencia de ello debe garantizárseles "la carrera bancaria", considera este Despacho que no es "racionalmente aplicable" a ellos el nombramiento a plazo fijo prescrito para los gerentes y subgerentes generales del Banco, funcionarios éstos últimos respecto a los cuales, la legislación no exige aquél requisito.

Por otra parte, al no estar el nombramiento de los gerentes de sucursales sujeto a plazo, carece de interés discutir si en determinadas circunstancias pueden regresar o no a una escala de menor jerarquía en el escalafón.

### CONCLUSIÓN:

Con fundamento en lo expuesto, es criterio no vinculante de esta Procuraduría que el nombramiento de los gerentes de sucursales del Banco Crédito Agrícola de Cartago no puede sujetarse a un plazo determinado, por tratarse de servidores que de conformidad con la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional son "de escalafón" lo que les garantiza "la carrera bancaria".

Del señor Gerente General del Banco Crédito Agrícola de Cartago, se suscriben;

MSc. Julio César Mesén Montoya  
Fernández Lizano

PROCURADOR ADJUNTO

Lic. Guillermo J.

ABOGADO DE PROCURADURÍA

***c) Sobre la designación de Gerente y el principio de legalidad en el Banco Central de Costa Rica.***

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA]<sup>5</sup>

C-180-98

San José, 26 de agosto de 1998

Sra.

Lorena Vásquez Badilla Viceministra de la Presidencia S. D.

Estimada señora Viceministra: Con la aprobación del señor Procurador General de la República, me refiero a su atento oficio de 3 de agosto anterior, recibido en esta oficina el 13 del mismo mes, mediante el cual solicita que la Procuraduría General se pronuncie sobre la posibilidad de nombrar a una persona, como Gerente General de una Institución de Derecho Público, cuando sobre dicha persona pesan causas judiciales y administrativas.

Señala Ud. que esas causas se refieren a supuestos actos cometidos en contra de la Institución y que aparentemente le vinculan con "eventuales hechos irregulares", que no constan como ciertos ni como falsos de ninguna manera, menos en documento idóneo.

Señala Ud. que la autonomía administrativa de que goza esa Institución, le confiere completa independencia en materia de administración, pero que el caso resulta de "mutuo interés" para el Poder Ejecutivo. Agrega que las supuestas causas judiciales, se encuentran aparentemente con resoluciones que señalan falta de mérito o sobreseimiento. Al amparo del principio de inocencia, tal situación hace imposible ejercer una acción para impedir legalmente el nombramiento del interesado en la gerencia general de la institución.

Se trata de un ente cuya ley no contiene disposiciones expresas sobre la revocación de un nombramiento y la imposibilidad de realizarlo. Ante lo cual podría entenderse que un impedimento

sería que el candidato hubiere sido declarado responsable por sentencia firme de haber infringido alguna de las disposiciones del ordenamiento, o de actos u operaciones fraudulentas o ilegales. Situación que aparentemente no se ha presentado, por lo que pareciera que no debiera excluirse la posibilidad de un nombramiento como gerente. Solicita que se indique la procedencia de ese nombramiento en caso de que, en los expedientes tramitados ante la Contraloría General de la República o como resultado de un procedimiento administrativo, se condene a dicha persona. Finaliza indicando que de existir sanción o procedimiento pendiente, "este no se relacionaría evidentemente con el cargo que eventualmente pueda desempeñar el supuesto investigado en el futuro, más si podría estar eventualmente relacionado (si existiere dicha circunstancia) con otro cargo desempeñado con anterioridad, aspecto que se solicita analizar para la consulta planteada".

La consulta se refiere a las condiciones de inelegibilidad para el cargo de Gerente General de una Institución de Derecho Público. No obstante, como la consulta es formulada por el Poder Ejecutivo, obliga a plantearse el problema de la relación entre este Poder y la entidad descentralizada, particularmente en orden a los poderes que a ésta corresponde en virtud de la autonomía administrativa.

**El nombramiento del gerente general esta protegido por la autonomía administrativa del ente**

La autonomía administrativa, que es de principio tratándose de un ente descentralizado, garantiza a éste un conjunto de potestades dirigidas a permitirle la gestión de los intereses públicos que determinaron su existencia. Entre ellos, el de hacer el nombramiento del personal administrativo, incluso en los puestos de esta naturaleza de alto rango. La exclusión de esa potestad de nombramiento debe derivar de la ley y, en efecto, cuando el legislador ha considerado necesario que el nombramiento o remoción esté a cargo de otros órganos, así expresamente lo ha dispuesto. De lo anterior se deriva que corresponde a la Junta Directiva de la entidad de que se trate, salvo disposición expresa en contrario, nombrar al Gerente General de la Institución.

Se desprende también de lo expuesto, que el Poder Ejecutivo carece de poderes, en el sentido jurídico, para determinar el nombramiento o no nombramiento de un funcionario. En consecuencia,

jurídicamente no puede impedir que una persona sea nombrada en el puesto. Pero sí podría emitir directrices al conjunto de las entidades en relación con los requisitos de índole moral o técnica que sería deseable que reúna la persona que se nombre. Sin embargo, en razón de las reglas que rigen la competencia y la responsabilidad de los funcionarios públicos, la decisión final -aún en los supuestos excepcionales en que haya sido influenciada por instancias externas a la entidad- es responsabilidad exclusiva de la Junta Directiva. Corresponde igualmente a los directivos el acierto o no de la designación. En ese sentido, cabe recordar que podrían incurrir en una responsabilidad por acto ilegal si el nombramiento no reúne los requisitos de ley o bien, responsabilidad in eligiendo si luego se determina que la persona nombrada no resulta idónea por cuestiones legales, técnicas o éticas.

### **Las condiciones de inelegibilidad son reserva de ley**

La posibilidad de un nombramiento genera confusión en virtud de que no se precisa la entidad de que se trata y porque no existe certeza respecto de la situación del candidato. Lo que obliga a un planteamiento general y abstracto, que eventualmente podría no ser conforme con las regulaciones que se establecen para la entidad concernida, en virtud de su Ley Orgánica.

Ubicándonos en ese contexto general, procede recordar que a toda persona le asiste el derecho de acceder a los cargos públicos, en tanto reúna las condiciones legalmente establecidas para ello. Derecho que la Sala Constitucional ha calificado de fundamental, según resoluciones Ns.

1004-94 de las 9: 48 hrs. del 18 de febrero de 1994 y 3529-96 de las 9:00 hrs. del 12 de julio de 1996, entre otras.

Empero, la Administración está imposibilitada a nombrar a X candidato cuando no reúne los requisitos establecidos para el puesto, independientemente de la índole de esos requisitos, así como en caso de que presente una causal de inelegibilidad. Corresponde ocuparnos de éstas.

Puesto que el acceso a los cargos públicos con el contenido antes indicado puede considerarse un derecho fundamental, derivado del derecho al trabajo y del principio de igualdad, se sigue de ello que las condiciones de inelegibilidad deben ser establecidas por la ley o norma con rango superior. Ello por cuanto la condición de inelegibilidad implica la imposibilidad jurídica, si se quiere la prohibición, de que determinada persona sea nombrada en un determinado puesto, aún cuando reúna los requisitos técnicos necesarios para ese desempeño. Existe, pues, una limitación al derecho de acceso a la función pública y esa limitación debe tener su origen en la norma legal.

De manera que una persona encuentra impedimento para ser nombrada en un puesto si está en una situación jurídica que corresponde precisamente a la causa de inelegibilidad definida por la ley. El rango legal de la norma que crea la inelegibilidad determina que la Administración está imposibilitada de nombrar a la citada persona: para la Administración la presencia de una de esas causas significa una prohibición de nombrar.

La sanción de un nombramiento en tales supuestos es, entonces, su ilegalidad.

Es de recordar, por demás, que la ley que establece la inelegibilidad no necesariamente debe ser la propia del ente respectivo. En ese sentido, que la propia Ley de la Contraloría General de la República, establece una imposibilidad de nombramiento, de alcance general puesto que es aplicable respecto de toda Administración Pública, para quienes hayan cometido un delito o falta grave contra la Hacienda Pública.

Ahora bien, en relación con lo consultado, podría decirse que una persona encontraría impedimento para ser nombrada si la ley ha previsto como causal de inelegibilidad la existencia de un proceso penal o de un procedimiento administrativo, o con mucha más razón, la condenatoria en vía penal contra el candidato. Es decir, la ley ha expresamente retenido esas situaciones como causal de inelegibilidad.

Empero, el principio es que toda persona se reputa inocente hasta tanto no sea condenada. Por lo que la existencia de un proceso penal en sí mismo considerado no constituiría una causal de

inelegibilidad, salvo que expresamente así lo hubiera establecido el legislador.

La condena, por el contrario, puede determinar esa imposibilidad de nombramiento, particularmente si la sanción penal consiste en la inhabilitación para el desempeño de cargos públicos o bien si el delito cometido es contra la Hacienda Pública. El artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República establece al efecto: "No podrá ser nombrado en un cargo de la Hacienda Pública quien haya cometido un delito o falta grave contra las normas que integran el sistema de fiscalización, contemplado en esta Ley o contra la propiedad o la buena fe de los negocios. (....).

Asimismo regirá la prohibición, por igual plazo, en contra de ex servidores públicos que intenten reingresar a la Hacienda Pública, cuando hayan cometido un delito o falta grave como los mencionados en los numerales anteriores, aunque su relación de servicio anterior con la Hacienda Pública haya terminado sin responsabilidad de su parte".

De lo antes transcrito se deriva que existe impedimento para nombrar a una persona tanto si la sanción ha sido establecida en una causa penal como si se trata de procesos judiciales o administrativos, dirigidos a determinar la responsabilidad disciplinaria del servidor, por actos que contravengan las disposiciones del "sistema de fiscalización, la propiedad (no se especifica si pública o privada) o la buena fe en los negocios". No se requiere que la acción haya sido cometida contra la entidad respecto de la cual se pretende el nombramiento. Basta, al efecto, que se trate de una entidad pública, que integra la Hacienda Pública en los términos del artículo 4 de la Ley Orgánica de la Contraloría.

### **"La reunión de los requisitos para ser nombrado"**

En el anterior acápite hemos planteado la situaciones de una causa de inelegibilidad. Pero, el asunto podría verse también desde la perspectiva de los requisitos necesarios para que proceda un nombramiento. Si estos requisitos faltan, el acto de nombramiento podría ser ilegal. Lo anterior es importante porque algunas leyes

## Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

establecen como requisito la presencia de condiciones de índole moral o que el candidato sea de una honorabilidad intachable. Requisito que podría ser discutible cuando existen procesos penales o procedimientos administrativos por actos del candidato en relación con la función pública. Entre las leyes que disponen en tal sentido, tenemos que la Ley Orgánica del Banco Central dispone que el Gerente de ese Banco Central debe "ser de reconocida y probada honorabilidad" (artículo 32, párrafo segundo en relación con el 18, c) de la Ley). Asimismo, el gerente del INVU debe ser una persona caracterizada por su "corrección, integridad de carácter" (artículo 30 en relación con el 14 de la Ley N. 1788 de 24 de agosto de 1954. Requisito que también se impone en el caso del gerente del ICT (artículo 31 en relación con el 15 de la Ley N. 1917 de 30 de julio de 1955).

Podría considerarse que los conceptos de "corrección", "honorabilidad" son conceptos extrajurídicos. Empero, la función pública también está informada por valores morales, que obligan a que los nombramientos recaigan sobre personas con solvencia moral y de buena conducta.

Simplemente, la función pública está rodeada de imperativos morales, tal como se desprende de las resoluciones de la Sala Constitucional (así, por ejemplo, N. 2883-96 de las 17:00 hrs. del 13 de junio de 1996 y 4269-95 de las 18:30 hrs. del 18 de agosto de 1995).

En consecuencia, aún cuando no haya una causa de inelegibilidad y en el tanto en que exista una esfera de discrecionalidad, la Administración está obligada a valorar las condiciones morales y la capacidad técnica para el desempeño del cargo. Valoración de las condiciones morales de la persona que es más necesaria si ésta es cuestionada por actos en contra de la propia institución o, en general, por manejo de fondos públicos. Cabe recordar que el funcionario público está obligado a satisfacer el interés público por sobre el interés propio y si existen controversias sobre la conducta del funcionario en otras instituciones y a fortiori en la propia, la Junta Directiva debe ponderar la conveniencia de ese nombramiento, el riesgo en que se incurre. Claro está que si se trata de cuestionamientos en vía judicial o ante la Contraloría General de la República, no corresponde a la Administración valorar la culpabilidad o no del candidato, pero sí valorar la conveniencia de efectuar el nombramiento considerado el puesto de que se trata, todo con el objeto de salvaguardar los intereses de

## Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

la Institución y el interés público y ello aún cuando el puesto que se pretenda ocupar fuere de naturaleza diferente del que se ocupaba cuando surgieron las dudas.

### CONCLUSION:

Por lo antes expuesto, es criterio de la Procuraduría General de la República, que:

1-. El nombramiento del Gerente de una entidad pública es responsabilidad exclusiva de la Junta Directiva, salvo disposición expresa en contrario. Situación que pareciera no se presenta en el caso planteado por la consulta.

2-. En ese sentido, el principio es que el Poder Ejecutivo carece de medios jurídicos para determinar el nombramiento o no nombramiento de una persona como Gerente.

3-. Corresponde a una norma con rango de ley establecer las condiciones de inelegibilidad para un puesto. Una de esas condiciones es la establecida en el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la Administración Pública.

4-. No obstante, debe tomarse en cuenta que la posibilidad de nombramiento está determinada por el cumplimiento de los requisitos establecidos al efecto. Uno de esos requisitos expresa o implícitamente establecido es la honorabilidad de la persona, el carácter intachable de su conducta; es decir, la consideración de las condiciones morales.

5-. De modo que la Administración debe valorar no sólo la legalidad de un nombramiento sino su conveniencia en razón del ajuste al interés público y de los imperativos de la función pública, entre los cuales están "las exigencias morales".

De la señora Viceministra, muy atentamente: Dra. Magda Inés Rojas Chaves PROCURADORA ASESORA

**d) Las funciones que pueden ser delegadas entre las Juntas Directiva y Gerencias de Sucursales con las de las oficinas centrales**

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA]<sup>6</sup>

21 de mayo de 2003

C-140-2003

Licenciado

José Manuel Solano Méndez

Auditor Interno

Banco Crédito Agrícola de Cartago

S. O.

Estimado señor:

Con la aprobación del Procurador General Adjunto, me refiero a su atento oficio N° AUD-168-2003 de 25 de abril último, mediante el cual consulta "si la Junta Directiva del Banco puede delegar en la Junta Directiva Local de cada Sucursal el conocimiento de los informes sobre los asuntos de créditos resueltos por el respectivo Centro de Negocios, según las facultades que se la han comisionado (individual o mancomunadamente) a los funcionarios de las sucursales".

Señala Ud. que el artículo 63 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional autoriza a la Junta Directiva del banco comercial para establecer comisiones con facultades resolutorias en materia de crédito. Esas comisiones deben informar a la Junta Directiva sobre los asuntos resueltos dentro de los ocho días naturales siguientes a la reunión respectiva. Obligación a la que

no están afectos los gerentes y subgerentes en el ejercicio de las facultades individuales otorgadas; no obstante, la Junta Directiva puede exigirles que le informen sobre las decisiones que tomen. El inciso 7 del artículo 34 atribuye a la Junta la designación de empleados facultados para autorizar determinadas operaciones y regular los límites y condiciones. Los artículos 49 y 50 definen la forma de administración de las sucursales y las funciones de la Junta Directiva Local y el Gerente de la sucursal. Consideraciones que lo llevan a cuestionar si la Junta Directiva del banco puede delegar en la de cada Sucursal el conocimiento de los informes sobre los asuntos de créditos resueltos por el respectivo Centro de Negocios, según las facultades que se la han delegado en los funcionarios de las sucursales.

La consulta que se formula tiene relación directa con la potestad de la juntas directivas de los bancos comerciales de delegar determinadas facultades en materia de crédito. La Procuraduría se ha pronunciado en relación con la delegación de la facultad de delegar el otorgamiento de crédito y la responsabilidad que asume en virtud de esa delegación. Una responsabilidad que obliga a la junta directiva a un adecuado ejercicio de las facultades de fiscalización y vigilancia.

A.-

#### DELEGACIÓN PARA OTORGAR CREDITO

La consulta pretende determinar si las juntas directivas locales pueden verse atribuidas de la facultad de conocer los informes de los créditos otorgados por la sucursal. Este punto debe verse en relación con la delegación de la facultad de otorgar los créditos y en concreto, del otorgamiento de los créditos por parte de la sucursal.

Conforme se desprende de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional (en adelante LOSBN), el otorgamiento de créditos es una facultad de la junta directiva de cada banco. Sin embargo, con el objeto de agilizar la tramitación de las operaciones crediticias, la propia ley prevé la delegación de esa competencia. Para ese efecto, se prevé la integración de un órgano, una comisión de crédito. Pero, además, otros órganos pueden intervenir en dicha función: el gerente, los subgerentes individualmente; así como eventualmente comisiones de crédito nombradas discrecionalmente

por la junta.

En los dictámenes Ns. C-166-89 de 9 de octubre de 1989 y C-155-97 de 20 de agosto de 1997, esta Procuraduría se refirió a la delegación de la competencia para otorgar crédito en el seno de los bancos estatales. En ese sentido, se ha enfatizado que si bien la facultad de otorgar el crédito reside en la junta directiva de cada banco, el artículo 63 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional autoriza que dicha facultad sea delegada en otros órganos de la estructura de los bancos. El objetivo de esa disposición es favorecer que distintos órganos participen en el otorgamiento del crédito, para que se agilicen las operaciones y se logre una mayor eficiencia en el funcionamiento bancario; lo que debe permitir, además, que las Juntas Directivas se concentren en la fijación de la política bancaria y crediticia del banco. Aspecto que cobra particular importancia con las modificaciones introducidas al sistema bancario por la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica.

En virtud de los objetivos indicados, se amplía el monto de crédito que puede otorgar la comisión de crédito; se faculta la constitución de otras comisiones de crédito y se prevé la delegación del crédito en el gerente, subgerentes y otros funcionarios.

Cabe recordar que de acuerdo con los principios que rigen la competencia, ésta es expresa, debe ser atribuida por ley, sobre todo cuando se trate de potestades de imperio. La competencia es un poder-deber lo que implica que no existe disponibilidad de la competencia. Por ende, el principio es la imperatividad de la competencia. Lo que lleva a afirmar que la competencia debe ser ejercida por el órgano a quien expresamente le ha sido atribuida. En consecuencia, no puede ser renunciada ni dispuesta (artículo 66 de la Ley General de la Administración Pública). El órgano al que le haya sido otorgado un poder para actuar, para emitir ciertos actos, está obligado a ejercer dicho poder a menos que exista otra norma posterior que otorgue dicha competencia a otro órgano, derogando tácita o expresamente la competencia originalmente atribuida. Es, pues, irrenunciable, característica que se deriva del principio de legalidad, si el ordenamiento atribuye una competencia a un órgano administrativo, éste no puede trasladar su ejercicio a otro, a no ser que haya sido habilitado para ello por el propio ordenamiento. Pero, además, la imperatividad de la competencia deriva de su carácter funcional, en cuanto ha sido

atribuida para satisfacer el interés público y no el interés particular del ente u órganos públicos. No obstante, el ordenamiento permite excepcionar esa regla y uno de los medios es la delegación. Como se ha indicado, la delegación es una transferencia del ejercicio de la competencia legalmente asignada a un órgano, efectuada normalmente a favor de órganos inferiores, pero que no afecta la titularidad de la competencia. Por consiguiente, el titular de ésta continúa siendo el órgano delegante, lo cual es importante para efectos de responsabilidad:

"la delegación de competencias permite a un órgano, delegado, que ejerza por encargo las competencias de otro, delegante, sin que por ello se altere el sistema objetivo de distribución de competencias, como ocurre en la desconcentración. Supone, como ha advertido Gallego, una actuación alieno domine, en virtud de un mandato de Derecho Público, por el cual los actos del delegado se imputan o consideran actos del delegante". R, PARADA: Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento administrativo común, Marcial Pons, Barcelona, 1999, p. 110.

La delegación puede ser revocada en cualquier momento por el órgano delegante (artículo 90, a) de la Ley General de la Administración Pública). No obstante, la delegación está prohibida en determinados ámbitos o cuando se presentan determinadas condiciones. Su procedencia está sujeta a límites. De acuerdo con el numeral 89 de dicha Ley General, no procede la delegación cuando la competencia ha sido otorgada al delegando "en razón de su específica idoneidad para el cargo". Lo cual tiene relación con lo dispuesto en el artículo 90, inciso c) de esa Ley, en cuanto establece el carácter de indelegable de la función que pueda calificarse de esencial, que le dan nombre o justifican su existencia.

Y puesto que la junta directiva nacional es un órgano colegiado, habría que agregar que los órganos colegiados están imposibilitados para delegar sus competencias, sean éstas esenciales o no. Lo único que pueden delegar es la instrucción de los procedimientos y en este caso en el Secretario. Preceptúa el artículo 90, inciso e) de la Ley General de la Administración Pública:

"La delegación tendrá siempre los siguientes límites:

(....).

e) El órgano colegiado no podrá delegar sus funciones, sino únicamente la instrucción de las mismas, en el Secretario".

De modo que si la junta directiva de un banco estatal puede delegar el otorgamiento de crédito es porque existe una específica norma legal que lo autoriza. Dispone el artículo 63 de mérito:

"Artículo 63.-

La Junta Directiva de cada banco comercial del Estado establecerá las disposiciones reglamentarias y normas de operación que considere más convenientes para la concesión de créditos.

Con el objeto de lograr una mayor rapidez en la tramitación de las operaciones crediticias, la Junta Directiva nombrará una comisión de crédito, integrada por el gerente, dos subgerentes y el jefe de la unidad de crédito. Esta comisión podrá asesorarse con el personal técnico que estime conveniente.

Sin perjuicio de las facultades que la junta les otorgue a los gerentes y a los subgerentes individualmente, cada junta delegará en la comisión de crédito la facultad de conocer y resolver las solicitudes de crédito a que se refiere el artículo 61 de esta ley, hasta por la suma de veinte millones de colones (¢ 20.000.000,00). La propia Junta podrá delegar en esa comisión facultades similares por montos aún mayores. Las resoluciones negativas de la comisión de crédito tienen apelación ante la junta directiva. De los asuntos resueltos la comisión deberá informar de inmediato a la junta.

La junta directiva fijará los límites de crédito de las comisiones que establezca, incluida la señalada en el párrafo anterior. Las comisiones podrán asesorarse con el personal técnico que estimen convenientes.

Las comisiones tendrán potestades resolutorias y sus decisiones podrán ser apeladas ante la junta directiva. Cada comisión deberá

## Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

informar de los asuntos resueltos a la Junta Directiva dentro de los ocho días naturales siguientes a la reunión respectiva.

Los personeros del Banco deberán resolver las solicitudes de crédito a la mayor brevedad posible, según el criterio de interés público que tiene la producción nacional. El atraso injustificado en sus resoluciones será considerado como responsabilidad personal de los funcionarios que forman la Comisión de Crédito o la Junta Directiva, según el caso.

Cualquier solicitante que se considere afectado en sus intereses por falta de una resolución pronta de sus operaciones, podrá solicitar la intervención de la junta directiva. Asimismo los miembros de las Comisiones de Crédito serán personalmente responsables por los daños y perjuicios que puedan causar al Banco en sus resoluciones, cuando hayan infringido los reglamentos y las disposiciones de la junta directiva.

Tendrán las mismas responsabilidades que los directores si en sus decisiones mediare dolo, negligencia o imprudencia. ( Así reformado por Ley N° 7107 de 4 de noviembre de 1988, artículo 4°)". La cursiva no es del original.

El empleo del término "delegar" implica que para efectos de la LOSBN el conceder crédito es una función propia de la junta directiva; una función que, empero, no tiene que ser ejercida por dicho órgano colegiado, ya que puede delegarla en la comisión de crédito o en otros órganos similares. La junta directiva tiene una competencia de principio para constituir otras comisiones de crédito distintas de la comisión de crédito y fijar los límites de crédito bajo los cuales podrán operar (así, dictamen N° C-166-89 de cita). El punto es si esa delegación puede recaer sobre funcionarios de una sucursal.

En la medida en que el artículo 48 de la LOSBN autoriza a los bancos estatales a establecer sucursales, agencias u oficinas en cualquier lugar del territorio nacional, se sigue que el legislador ha considerado conveniente una desconcentración territorial, de manera tal que los servicios bancarios lleguen a todos los lugares del país y, de esa forma, puedan constituirse en efectivos motores del desarrollo económico y social. Se ha previsto por dicho artículo que en las cabeceras de provincias,

## Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

las oficinas bancarias que llegaren a tener los bancos tendrán carácter de sucursal. Dispone el artículo 49 en orden a la administración de esas sucursales:

"Artículo 49.-

Las sucursales de cada banco funcionarán bajo la jefatura administrativa de un Gerente, conforme con las prescripciones de los reglamentos especiales que para su operación dictará la Junta Directiva. Las sucursales de cabeceras de provincia contarán necesariamente con una Junta Directiva local según lo establecido en el artículo 52 de la presente ley".

"Artículo 50.-

Las funciones de la Junta Directiva local y del Gerente de cada sucursal serán análogas a las desempeñadas por la Junta directiva y el Gerente del Banco, en cuanto fueren racionalmente aplicables al gobierno propio de la sucursal, y sin perjuicio de la sujeción jerárquica que deberá existir entre unos y otros organismos y funcionarios. El reglamento establecerá las relaciones que existirán entre ellos".

El artículo 50 hace referencia a la situación jerárquica de la junta directiva local y del gerente de las sucursales. Unos y otro están sujetos a jerarquía. La junta directiva local asume funciones de dirección a nivel local. Pero se trata de una función subordinada, situación que fue analizada por la Procuraduría General en el dictamen N° C-050-2001 de 22 de febrero de 2001, en el cual se manifestó:

"Queda claro que a cada junta local se le encarga la realización de una serie de funciones necesarias no solo para la buena marcha de la sucursal, sino para el cumplimiento de los fines generales de la entidad; sin embargo, por la naturaleza de esas funciones y ante la necesidad de conservar la unidad de mando dentro de la Institución Bancaria, la ley optó por establecer una relación de naturaleza jerárquica entre la Junta Directiva General y las Juntas Directivas Locales. La existencia de esa relación permite afirmar, de manera categórica, que las labores que realizan las Juntas Directivas Locales, se desarrollan bajo una situación de dependencia, lo que justifica considerar las dietas que perciben sus miembros, afectas al impuesto previsto en el artículo 32 de la Ley de Impuesto sobre la Renta".

Por otra parte, si bien se puede considerar que dentro de la estructura local la junta directiva de la sucursal ocupa la posición de jerarca, eso no puede llevar a considerar que el gerente de la sucursal dependa funcionalmente de la junta directiva local. El artículo 51 de la Ley deja claramente señalado que desde el punto de vista funcional, el gerente de la sucursal depende del Gerente del Banco.

Ahora bien, dado que tanto la junta directiva local como el gerente de la sucursal están en situación de dependencia jerárquica y puesto que es la junta directiva nacional la que decide sobre la integración de las comisiones distintas de la comisión de crédito (al no existir una disposición en orden a esa integración), se sigue que la junta directiva nacional tiene competencia para decidir que esas comisiones se integren en las sucursales y determinar los funcionarios de la sucursal que las integrarán. Asimismo, con base en la competencia que le da el artículo 63, puede decidir que el otorgamiento de crédito en la sucursal se concentre en la junta directiva local u en otro órgano. Cabe recordar que conforme el artículo 34, inciso 7, de la LOSBN, la junta directiva nacional tiene amplia competencia para decidir a cuáles funcionarios faculta para autorizar determinadas operaciones y en su caso, regular los límites y condiciones a que esa autorización estará sujeta. En consecuencia, no es sólo respecto del gerente y subgerentes del banco o de la comisión de crédito que la junta directiva nacional puede acordar que ejerzan la facultad de otorgar créditos y fijarles las condiciones del otorgamiento. Es respecto de todo tipo de órgano que puede ejercer esas competencias, incluyendo claro está las juntas directivas locales y los gerentes de las sucursales. En su caso, comisiones de crédito y otros funcionarios individualmente considerados.

Se sigue de lo expuesto que la junta directiva nacional puede delegar en los gerentes locales, en las juntas directivas locales, en comisiones de crédito constituidas en el seno de la sucursal o en otros funcionarios, la facultad de otorgar los créditos.

Determinado que a nivel de la sucursal puede delegarse la facultad de otorgar créditos a diversos órganos, se debe determinar a quién corresponde ejercer la fiscalización sobre éstos y, por ende, respecto de los informes de los créditos concedidos.

### **La vigilancia y fiscalización: una función indelegable**

De conformidad con los términos de la consulta, pareciera que se pretende o se ha dispuesto que las juntas locales conozcan de los informes sobre otorgamiento del crédito en la sucursal de que se trate. El tema así planteado tiene relación con el carácter delegable de la competencia de fiscalización y vigilancia y los principios en orden a la responsabilidad de la junta directiva nacional y sus miembros.

Uno de los poderes jerárquicos que tienden a mantener la unidad de dirección y orientación en el accionar administrativo es el de vigilancia y fiscalización, consagrado en el artículo 102 de la Ley General de la Administración Pública. De acuerdo con el inciso b) de dicho numeral, la vigilancia y fiscalización tienen como objeto constatar su "legalidad y conveniencia". Lo que puede llevar al jerarca a adoptar las medidas necesarias para que la conducta del inferior se ajuste tanto a las reglas jurídicas como a las de la buena administración, aun cuando ello implique revocar, anular o reformar lo actuado por el inferior (inciso d) del artículo). Y es que:

"El poder-deber de vigilancia permite al superior conocer la actividad desarrollada por el inferior y, en su caso, derogarla o modificarla. Atribución que se ejerce por actos materiales : solicitud de que se rindan cuentas, informaciones, realizaciones de investigaciones para conocer la regularidad de determinadas actuaciones de los órganos inferiores. Pero también por actos jurídicos. La facultad de vigilancia y control implica normalmente el poder de revocación, particularmente en cuanto la observancia de la ley es deber propio de la jerarquía. Así, no se trata sólo de inspeccionar o investigar la conducta del inferior, sino de la facultad de hacer efectiva su responsabilidad, de resolver recursos contra sus actos y de modificarlos y, en fin, un poder de sustitución.

Por ende, una posibilidad de examen del mérito y de la legalidad del acto del inferior. Este poder de vigilancia puede desembocar en el ejercicio del poder disciplinario : el incumplimiento de la legalidad, comprendiendo por tal término incluso las instrucciones o directrices del superior, acarrea la responsabilidad disciplinaria del inferior". (dictamen N° C-155-97 de cita).

## Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

A este deber genérico, aplicable a todo jerarca administrativo, se une lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional. El numeral 34, inciso 2 de esta Ley sienta el principio en orden al deber de vigilancia y de fiscalización, lo que determina que es responsabilidad de la junta directiva nacional el asegurarse que la legalidad y la buena administración determinen cada una de las actuaciones del banco:

"En la dirección inmediata del banco sometido a su gobierno, cada Junta Directiva tendrá las siguientes atribuciones esenciales:

(....).

2) Cumplir y hacer cumplir las facultades y los deberes asignados al Banco, así como las disposiciones legales y reglamentarias que rigen su funcionamiento".

Con base en esas disposiciones, no cabe duda de que la junta del banco debe vigilar las operaciones de crédito que se realicen y en concreto, las operaciones otorgadas en virtud de una delegación. Obligación que dispone y, por ende, reafirma el artículo 63 antes transcrito, en la medida en que impone tanto a la comisión de crédito del banco como a cualquier otra comisión que llegue a ser autorizada para conceder crédito, el deber de informar a la junta del banco sobre los asuntos resueltos. Un deber que es inmediato en tratándose de la comisión de crédito y que para las otras comisiones es de ocho días naturales siguientes a la reunión respectiva. Ese deber de informar es manifestación del control que le corresponde a la junta directiva del banco sobre el funcionamiento general de éste. Una competencia que se extiende, obviamente, a las sucursales en tanto éstas son parte del banco.

Para cumplir con sus funciones no es suficiente que la junta nacional dirija la política de crédito, emitiendo las disposiciones necesarias para regular el otorgamiento de crédito y procurar que cada una de las operaciones se ajuste a la técnica bancaria. Por el contrario, dicha junta está obligada, además, a verificar el cumplimiento de las disposiciones y objetivos por parte de los diversos órganos que asumen por delegación el otorgamiento del crédito. Vigilancia y fiscalización que debe permitir comprobar el cumplimiento de la disciplina bancaria por parte del banco y sus funcionarios.

La trascendencia de las facultades de fiscalización y vigilancia

determinan que se trate de "funciones esenciales" de la junta directiva, asignadas en virtud de su posición jerárquica. A lo cual se une el hecho de que se trata de funciones específicamente atribuidas a la junta directiva como órgano colegiado. Como se ha indicado, los órganos colegiados no pueden delegar sus competencias, salvo disposición en contrario del ordenamiento, como es el caso precisamente del otorgamiento del crédito. En ausencia de una norma que habilite a la junta directiva nacional a delegar la facultad de fiscalización y vigilancia, se sigue que carece de competencia para delegarla y que, por ende, debe ejercer directamente la vigilancia sobre los créditos otorgados por los órganos de una sucursal, para lo cual debe entrar a conocer los informes que éstos hayan presentados.

Y es que, además, en orden a una delegación a favor de la junta directiva local deben tomarse en cuenta diversos factores, que inciden negativamente sobre esa posibilidad.

En primer término, puede suceder que por un acto de delegación, la junta directiva local haya sido habilitada a otorgar crédito. En el tanto en que ello sea así, esta Junta no sólo está sujeta a los procedimientos normales para el ejercicio de las facultades de vigilancia y fiscalización de la Junta Directiva Nacional, sino que también debe aportar los informes a que se refiere el artículo 63 de la LOSBN. Como se indicó, el suministro de informes, la discusión sobre estos no es sino un mecanismo para ejercer el deber de vigilancia que compete al jerarca máximo de la Institución. Dado el texto del artículo 63, tendríamos que de delegarse el conocimiento de los informes en la junta local, se estaría delegando la vigilancia y fiscalización de la Junta Directiva nacional en un órgano sujeto a esa misma vigilancia y fiscalización, de modo tal que en último término, sería la junta directiva local la que se vigilase y fiscalizase a sí misma. Por consiguiente, resulta contradictorio que esa facultad se delegue en la junta directiva local. Pero, además, la circunstancia de que esta junta asuma una responsabilidad por el funcionamiento de la sucursal llevaría a cuestionarse la procedencia de que ejerza la fiscalización y vigilancia sobre los otros órganos de la sucursal habilitados para otorgar crédito.

Asimismo, si tomamos en cuenta que los gerentes locales pueden recibir delegación para otorgar crédito, tendríamos que considerar lo dispuesto en el artículo 53 de la LOSBN. De acuerdo con el segundo párrafo de dicho artículo, el gerente de la sucursal tiene derecho de "veto suspensivo en relación con los acuerdos de la junta directiva local, que en tal caso pasarán a conocimiento de

la junta directiva general del Banco para su resolución definitiva". La norma no restringe los acuerdos sobre los cuales se puede ejercer el veto suspensivo, lo que implica que puede ser ejercido sobre todo tipo de acuerdo. Importa destacar que ese veto implica un derecho de cuestionamiento, de objeción desde diversos puntos de vista respecto de lo actuado por la junta directiva local. Si bien el gerente no resuelve la situación, sino la junta directiva nacional, cabe plantearse cómo la junta local podría conocer de los informes sobre el funcionamiento general de la sucursal en materia de crédito, partiendo de que entre los funcionarios a quienes es factible que se le delegue el otorgamiento de créditos, se encuentra precisamente el gerente, sea en su condición individual, sea como parte de una comisión de crédito local. Podría presentarse una situación de impasse que no es conveniente para el funcionamiento bancario.

En este orden de ideas, cabe recordar que al delegar el otorgamiento del crédito, la junta directiva general asume una responsabilidad in vigilando e in eligiendo. Interesa, al respecto, lo dispuesto por los artículos 91 y 212 de la Ley General de la Administración Pública, a cuyo tenor respectivamente:

"El delegante tendrá siempre la obligación de vigilar la gestión del delegado y podrá ser responsable con éste por culpa en la vigilancia. Sólo habrá lugar a culpa en la elección cuando ésta haya sido discrecional.-

"Cuando el incumplimiento de la función se haya realizado en ejercicio de una facultad delegada, el delegante será responsable si ha incurrido en culpa grave en la vigilancia o en la elección del delegado".

Como indicamos en el dictamen N° 155-97, los directivos "nacionales" son responsables por el nombramiento de los miembros de las comisiones de crédito cuando este nombramiento sea discrecional, circunstancia que es la regla. En efecto, la ley sólo prevé que la comisión de crédito del segundo párrafo del artículo 63 estará integrada por el gerente, subgerente y el jefe de la unidad de crédito, a los cuales se pueden agregar otros funcionarios que designe la junta. En cuanto a las otras comisiones, la integración es absolutamente discrecional, lo que obliga a la junta directiva a actuar con suma prudencia y de acuerdo con criterios de razonabilidad y técnicos en la integración de los órganos crediticios. En virtud del deber de vigilancia, si el delegado incurre en incumplimiento de sus

deberes o compromete la gestión del banco, el delegante asume una responsabilidad si ha habido falta en la vigilancia. Situación que podría presentarse si la junta directiva general decide no conocer de los informes y vigilar cómo se está otorgando el crédito en las sucursales y en concreto el cumplimiento de las disposiciones que rigen la disciplina bancaria. Es de advertir que la afirmación del artículo 34, inciso 7 de la LOSBN en el sentido de que los funcionarios y las comisiones a quienes la junta directiva haya encargado determinadas funciones son responsables, en los mismos términos que los directores bancarios, por las decisiones que adopten, exime a los directores de la responsabilidad por los actos en cuestión, pero no puede considerarse que dicha norma libere de responsabilidad in vigilando.

**CONCLUSION :**

Por lo antes expuesto, es criterio de este Organismo Consultivo que:

1.-La Junta Directiva General de un banco estatal está autorizada para delegar en las juntas directivas locales y en otros funcionarios de las sucursales bancarias la facultad de conceder créditos.

2.-Dichos órganos delegados deben suministrar informes a la Junta Directiva Nacional sobre las operaciones de crédito que tramiten. Lo que implica que están sujetos a las funciones de vigilancia y fiscalización que competen a dicha Junta.

3.-En ausencia de una norma legal que habilite la delegación de la potestad de vigilancia y fiscalización, la Junta Directiva Nacional se encuentra imposibilitada jurídicamente para proceder a dicha delegación. Debe tomarse en cuenta que se trata de una facultad esencial del jerarca colegiado, por lo que la delegación requiere autorización legal expresa.

**FUENTES CITADAS**

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

- <sup>1</sup> ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional Ley: 1644 del 26/09/1953. Fecha de vigencia desde: 26/09/1953
- <sup>2</sup> Asamblea Legislativa. Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica. Ley: 7558 del 03/11/1995 Fecha de vigencia desde: 27/11/1995
- <sup>3</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen: C-040-93. San José, 30 de marzo de 1993
- <sup>4</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Opinión Jurídica. OJ-235-2003 San José, 17 de noviembre del 2003
- <sup>5</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen: C-180-98. San José, 26 de agosto de 1998
- <sup>6</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen: C-140-2003. 21 de mayo de 2003.