

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1467

**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACION**

Panamá, 1 de septiembre de 2022

**Proceso Contencioso
Administrativo de Plena
Jurisdicción (Especial).**

La Licenciada Nadia Moreno García, actuando en nombre y representación del **Banco Nacional de Panamá**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DNP 018-19-JRCC de 27 de junio de 2019, emitida por la **Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Concepto.

Expediente 756912021.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior, por razón de los intereses contrapuestos que existieron en la vía gubernativa entre el **Banco Nacional de Panamá** y la señora Flor De María Prado Bustamante de Hernández.

I. Disposiciones que se aducen infringidas.

La apoderada judicial del **Banco Nacional de Panamá** invoca la violación de las siguientes normas:

A. El artículo 1 (numeral 14) del Texto Único de la Ley 6 de 1987, que detalla los beneficios de los que gozarán los jubilados y pensionados (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial);

B. Los artículos 34 y 155 (numerales 1 y 2) de la Ley 38 de 2000, relativos, en su orden, a los principios del procedimiento administrativo general; y a que serán motivados, con sucinta referencia los hechos y fundamentos de derecho los actos que afecten derechos subjetivos (Cfr. fojas 11-12 y 14-17 del expediente judicial); y

C. Los artículos 834 (numerales 2 y 3) y 836 del Código Judicial, los que, respectivamente, se refieren a la documentación que tiene carácter de público; y que los documentos

públicos hacen fe de su otorgamiento, de su fecha y de las certificaciones que en ellos haga el servidor que los expidió (Cfr. fojas 12-14 del expediente judicial).

II. Breves antecedentes del caso.

El 10 de abril de 2006, el **Banco Nacional de Panamá**, sucursal de Aguadulce, provincia de Coclé y Flor De María Prado Bustamante de Hernández (jubilada) suscribieron el contrato de préstamo personal por la suma de diez mil balboas (B/.10,000.00) con fecha de vencimiento para el mes de febrero de 2020 (Cfr. fojas 2-3 del expediente administrativo).

Posteriormente, el 24 de enero de 2019, Flor De María Prado Bustamante de Hernández, presentó ante la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia la Queja 1-19 JRCC en la que hizo saber: *“yo considero que no se me aplicó el descuento de interés al que tengo derecho por ser jubilada en el préstamo (sic) correspondiente con el Banco Nacional.”* (Cfr. foja 1 del expediente administrativo).

Lo anterior trajo como consecuencia, que el 30 de enero de 2019, la entidad demandada ordenara la apertura de la investigación administrativa en contra del **Banco Nacional de Panamá**, por presuntas infracciones a la Ley 6 de 16 de junio de 1987 y sus modificaciones, por lo que se citó al representante legal de esa institución a fin que presentara sus descargos (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente administrativo).

En virtud de lo que antecede, la abogada del **Banco Nacional de Panamá**, solicitó, cito: *“...se declare que en la presente Queja promovida por la señora **FLOR DE MARÍA PRADO BUSTAMANTE DE HERNÁNDEZ** ha operado la Prescripción de la Queja y, en caso de no acoger nuestra petición en este sentido, se niegue su petición al haberse acreditado fehacientemente que la misma deviene en improcedente.”* (La negrita es de la cita) (Cfr. fojas 11-15 del expediente administrativo).

El 10 de abril de 2019, la Gerencia de Área de Procesos Operativos de Crédito del Banco Nacional de Panamá certificó que al préstamo personal a jubilados y pensionados otorgado a Flor De María Prado Bustamante de Hernández, se le aplicó una tasa de interés del siete por ciento (7%) anual y que la Comisión de Servicios para tal operación fue cobrada así: $B/.10,000.00 \times 3.00\% = B/.300.00$ (Cfr. foja 22 del expediente administrativo).

En este contexto, el 8 de mayo de 2019, el Jefe del Departamento de Análisis y Estudios de Mercado de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia le remitió al Jefe del Departamento de Investigaciones de esa entidad el análisis petitionado y se concluyó que:

“ANALISIS:

Bajo foja 2 la consumidora presentó copia del Contrato de Préstamos Personales fechado 10 de abril de 2006, por la suma de B/.10,000.00, pagadero mediante abonos mensuales no menores de B/.107.43, con una tasa de interés de 7.00% sobre los saldos adeudados.

El banco no presentó pruebas suficientes para comprobar que efectivamente le concedió a la Señora Bustamante de Hernández los descuentos respectivos que otorga la Ley No.6 de 16 de junio de 1987 en la comisión de cierre y la tasa de interés.

El descuento en la comisión de cierre que corresponde es como sigue:

$$B/.300.00 \times 0.50 = B/.150.00$$

Utilizamos una hoja de cálculo Excel para calcular la diferencia en intereses como sigue:

Intereses al 7.00%	B/.4,462.77
Intereses al 5.95% (7.00% menos 15%)	(3,445.72)
Diferencia	B/.1,017.05

El banco no cobró FECl en esta transacción.

RESULTADOS FINANCIEROS:

En base a la información presentada por la consumidora y el banco que reposa en el respectivo expediente del caso, podemos determinar que el Banco Nacional de Panamá deberá devolverle a la Señora Bustamante de Hernández la suma de B/.. (sic)150.00 en concepto de descuento de comisión de cierre, y B/.1,017.05 en concepto de descuento de intereses a que tiene derecho, total, B/.1,167.05.

...” (Cfr. fojas 24-25 del expediente administrativo).

Tomando como base lo transcrito, a través de la Resolución DNP 018-19-J-R.CC de 27 de junio de 2019, el Director Nacional de Protección al Consumidor de la institución demandada, decidió:

“PRIMERO: ORDENAR al agente económico BANCO NACIONAL DE PANAMÁ, DEVOLVER el monto de MIL DIECISIETE BALBOAS, CON CINCO CENTÉSIMOS (B/.1,017.05), en intereses cobrados de más, a FLOR DE MARÍA PRADO

BUSTAMANTE DE HERNÁNDEZ..., por el descuento aplicable a los jubilados, pensionados y personas de la tercera edad.

SEGUNDO: SANCIONAR al agente económico BANCO NACIONAL DE PANAMÁ, con multa de DOSCIENTOS CINCUENTA BALBOAS (B/.250.00), por haberse determinado su responsabilidad en la infracción a las normas de los jubilados... La totalidad del monto de la sanción será ingresado al Fondo Especial de Jubilados y Pensionados (FEJUPEN).

..." (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 32-34 del expediente administrativo).

Tal medida fue apelada por el **Banco Nacional de Panamá**, y por conducto de la Resolución ADPC 0280-21 de 28 de abril de 2021, el Administrador de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, confirmó el acto original (Cfr. fojas 36-47 y 49-52 del expediente administrativo).

III. Posición del Banco Nacional de Panamá.

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que aduce infringidas, la apoderada judicial del banco accionante señala que la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, no tomó en consideración que al préstamo otorgado a favor de Flor De María Prado Bustamante de Hernández se le aplicó el quince por ciento (15%) de la tasa de interés máxima; y que al emitir el acto acusado de ilegal, la institución demandada no valoró las pruebas aportadas con los descargos, infringiendo así, los principios de imparcialidad y de estricta legalidad (Cfr. fojas 9-11 y 12-15 del expediente judicial).

IV. Posición de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia.

El Tribunal procedió a correrle traslado a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, por lo que, el regente de la entidad demandada expresó que el **Banco Nacional de Panamá**, al rendir sus descargos aportó las pruebas que estimó convenientes, las cuales fueron valoradas por la institución, lo que implica, evidentemente el respeto a todas las garantías procesales (Cfr. fojas 85-86 del expediente judicial).

V. Posición de Flor De María Prado Bustamante de Hernández.

La Sala Tercera, a través de la Providencia de admisión de doce (12) de agosto de dos mil veintiuno (2021), le corrió traslado a Flor De María Prado Bustamante de Hernández de la acción que

se examina, por lo que se libró despacho al Juzgado Municipal de Aguadulce, Segundo Distrito Judicial, provincia de Coclé para que fuera notificada de la misma; sin embargo, fue imposible ubicarla, por lo que se le asignó un defensor de ausente quien negó todos los hechos de la demanda (Cfr. fojas 82, 112, 113, 114, 115, 116-117, 119, 122, 123, 124, 125, 126 y 130-131 del expediente judicial).

VI. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Según se desprende de autos, el 10 de abril de 2006, fecha en la que Flor De María Prado Bustamante de Hernández suscribió el contrato de préstamo personal con el **Banco Nacional de Panamá**, la quejosa tenía la condición de jubilada, de acuerdo al carné expedido por la Caja de Seguro Social (Cfr. fojas 2 y 5 del expediente administrativo).

El 11 de mayo de 2006, Flor De María Prado Bustamante de Hernández, canceló la referida obligación, tal como lo señaló la entidad bancaria en sus descargos, así como en la prueba aportada denominada "Liquidación de Préstamos Personales" (Cfr. hecho sexto de la foja 12 y foja 18 del expediente administrativo).

Ahora bien, para una mejor aproximación del tema en debate, estimamos oportuno transcribir el artículo 1 (numerales 12, 13 y 14) del Texto Único de la Ley 6 de 1987, sobre beneficios a jubilados, pensionados y tercera edad, el cual es del tenor siguiente:

"Artículo 1. Los panameños o extranjeros residentes en el territorio nacional que tengan cincuenta y cinco años o más, si son mujeres; o sesenta años o más, si son varones; y todos los jubilados y pensionados por cualquier género gozarán de los siguientes beneficios:

...

12. Descuento de 50% de los gastos de comisión de cierre en las transacciones de préstamos personales y comerciales que efectúen a su nombre en los bancos, financieras e instituciones de crédito. Ninguna entidad pública o privada podrá cobrar suma alguna en concepto de servicios de descuento, ni a los prestatarios beneficiados con la presente Ley, ni a los bancos, financieras, cooperativas e instituciones de crédito en las transacciones de préstamos personales y comerciales que efectúen a su nombre.

13. Las transacciones de préstamos personales y comerciales que efectúen a su nombre en bancos, financieras, cooperativas e instituciones de crédito, estarán exentas del pago de la sobretasa o gravamen estipulado en el Fondo Especial de Compensación de Intereses.

14. Descuento del 15% en la tasa de interés máximo que la Ley le permita cobrar a bancos, financieras, cooperativas e instituciones de créditos en préstamos personales y comerciales a su nombre.

...” (Lo destacado es nuestro).

A fin de realizar un análisis que permita determinar si en efecto se aplicó el beneficio contemplado en la citada Ley, resulta pertinente verificar las piezas procesales que sirvieron de sustento para la emisión del acto cuya legalidad se cuestiona.

Así las cosas, se observa que, junto con la contestación presentada por el **Banco Nacional de Panamá** en el desarrollo del proceso administrativo llevado a cabo en la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, el mismo aportó una copia autenticada del Memorando 19(41020-02)006 de 10 de abril de 2019, suscrito por el Jefe del Departamento de Origenación y Políticas de Crédito de la institución crediticia, en el que se observa lo siguiente:

TIPO DE CLIENTE	TÉRMINOS Y CONDICIONES TASA DE INTERES/ COMISION
Jubilados y Pensionados	7% / 3%
Funcionarios del Sector Público y Empresas Privadas	9% / 6%

(Cfr. foja 19 del expediente administrativo).

Al analizar el referido cuadro, se observa que se hace una distinción entre los distintos tipos de clientes que puede tener el Banco, entendiéndose en ese sentido, que son: **a)** jubilados y pensionados; y **b)** funcionarios del sector público y de empresas privadas (Cfr. foja 19 del expediente administrativo).

En ese orden de ideas, si analizamos los primeros tipos de clientes, es decir, a los **Jubilados y Pensionados**, se aprecia que tienen un porcentaje de la tasa de interés del siete por ciento (7%), mientras que los demás poseen una tarifa del nueve por ciento (9%). Este mismo porcentaje (7%) consta en el documento denominado “Político de Crédito Préstamo Personal para Jubilados y Pensionados”, que igualmente fue aportado por el **Banco Nacional de Panamá** al rendir sus descargos ante la autoridad demandada (Cfr. fojas 19 y 20 del expediente administrativo).

Lo anterior nos permite establecer, que el poseer la condición de jubilado, le representa, en el caso del **Banco Nacional de Panamá**, a quien ostente esa condición, un descuento del quince por ciento (15%) sobre la tasa de interés, dándose de esa manera, la disminución a la que hace alusión el Texto Único de la Ley 6 de 1987, específicamente el artículo 1 (numeral 14) ya transcrito.

En las pruebas presentadas por el **Banco Nacional de Panamá** junto con sus descargos, se observa que no se hizo un adecuado análisis que permita determinar con certeza que esa entidad aplicó el quince por ciento (15%) en la tasa de interés máximo en el préstamo suscrito con Flor De María Prado Bustamante de Hernández, por su condición de jubilada.

En esa misma línea, debemos destacar que la documentación aportada por el **Banco Nacional de Panamá** en la vía administrativa no demuestra que se efectuó el descuento del mencionado porcentaje, lo único que se detalla es que se aplicó a la quejosa la tasa de interés del siete por ciento (7%) sin mayores detalles, como sí lo realizó la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, a través de su Informe DAEM-140-19 de 8 de mayo de 2019, por lo que somos del criterio que el acto objeto de controversia, fue dictado conforme a derecho (Cfr. fojas 25 y 32-34 del expediente administrativo).

En el marco de lo expuesto en los párrafos precedentes, este Despacho solicita al Tribunal declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DNP 018-19-JRCC de 27 de junio de 2019**, emitida por la Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General