

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACION

Vista Número 1832

Panamá, 06 de octubre de 2023

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

**Concepto.**

**Expediente 342342023.**

El Licenciado Augusto E. Palacios M. (apoderado principal) y las Licenciadas Karla M. Beitia, Yazmín Coronado M., Leila Henríquez H., Paula Lizbeth Medina y los Licenciado Javier Isaac Ruíz y Luis Pérez Rodríguez (apoderados sustitutos), actuando en nombre y representación del **Banco Nacional de Panamá**, solicitan que se declare nula, por ilegal, la Resolución DNP 11-2020-JRCH de 23 de marzo de 2020, emitida por la **Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, así como su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

**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**, en funciones de agente bancario, y **Mirian Damaris Moreno de Melillo** (tercero interesado), ante la **Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**.

**I. Normas que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial del **Banco Nacional de Panamá** invoca la violación de las siguientes disposiciones legales:

A. El artículo 1 (numeral 14) del Texto Único de la Ley 6 de 6 de junio de 1987, que señala los beneficios que gozan los jubilados y pensionados (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

B. 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 10-12 del expediente judicial).

C. El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que hace referencia a los principios que informan al procedimiento administrativo general, entre estos, el de imparcialidad, debido proceso, objetividad y estricta legalidad (Cfr. fojas 12-14 del expediente judicial).

## II. Breves antecedentes del caso.

Según las constancias procesales, el 12 de marzo de 2007, el **Banco Nacional de Panamá** y **Mirian Damaris Moreno de Melillo** (jubilada), suscribieron el contrato de préstamo personal por la suma de treinta mil trescientos treinta balboas (B/.30,330.00), con una tasa de interés anual del siete punto veinticinco por ciento (7.25%) sobre los saldos deudores y con un plazo de 242 meses para el pago de la obligación (Cfr. foja 14 del antecedente aportado por la entidad demandada).

Posteriormente, el 11 de julio de 2019, **Mirian Damaris Moreno de Melillo**, presentó ante la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia** la Queja 13-19 JRCA en la que señaló lo siguiente: *“No se me hizo el descuento de jubilada al que tenía derecho según la Ley # 6.”* (Cfr. reverso foja 1 del antecedente aportado por la entidad demandada).

Lo anterior trajo como consecuencia, que la entidad demandada, mediante el Proveído de 15 de julio de 2019, 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 4-5 del antecedente aportado por la entidad demandada).

En virtud de lo que antecede, el apoderado judicial del **Banco Nacional de Panamá** concurrió al proceso administrativo en cuestión a fin de presentar sus descargos, señalando, en lo medular, que la tasa de interés aplicable a los préstamos personales solicitados por jubilados y pensionados a dicha fecha era del siete punto veinticinco por ciento (7.25%) anual; y a que a **Mirian Damaris Moreno de Melillo** sí se le aplicó un descuento hasta más de lo que por ley le corresponde y que no le fueron cobrados los gastos de comisión de cierre, razón por la cual solicitó que se desestimara la queja presentada por la prenombrada al haberse acreditado la correcta aplicación de los beneficios que establece la Ley 6 de 16 de junio de 1997 y sus modificaciones (Cfr. fojas 1-13 del antecedente aportado por la entidad demandada).

En este contexto, el 15 de octubre 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 a la Jefa Encargada del Departamento de Investigaciones de esa entidad el análisis peticionado y se concluyó que:

**“ANALISIS:**

Bajo foja 3 aparece copia del Contrato de Préstamo Personal fechado 12 de marzo de 2007, por la suma de B/.30,330.00, y con una tasa de interés de 7.25% anual.

La hoja de Liquidación del préstamo (foja 17) refleja que el banco no cobró comisión por cierre (servicio) en este caso.

El banco no cobró FECI en este préstamo.

El Banco Nacional de Panamá no presentó evidencia de haberle concedido el descuento en la tasa de interés. Utilizamos una hoja de cálculo Excel para calcular la diferencia en intereses como sigue:

Intereses al 7.25%	B/ .35,217.93
Intereses al 6.16% (7.25% menos 15%)	(26,903.29)
Diferencia	B/ .8,314.64

**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 Moreno de Melillo la suma de B/.8,314.64 en concepto de descuento de intereses a que tiene derecho.

...” (Cfr. foja 22 del antecedente aportado por la entidad demandada).

Tomando como base lo transcrito, a través de la Resolución DNP 11-2020-JRCH de 23 de marzo de 2020, el Director Nacional de Protección al Consumidor de la institución demandada, decidió lo que a seguidas se copia:

**“PRIMERO: ORDENAR al agente económico BANCO NACIONAL DE PANAMÁ, DEVOLVER un total de OCHO MIL TRESCIENTOS CATORCE BALBOAS con 64/100 (B/.8,314.64), en concepto de 15% en la tasa de interés, a la señora Mirian Damaris Moreno de Melillo..., 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 MIL BALBOAS (B/.1,000.00), por haberse determinado su responsabilidad en la infracción a las normas de los jubilados, pensionados y personas de la tercera. La totalidad del monto de la sanción será ingresado al Fondo Especial de Jubilados y Pensionados (FEJUPEN).**

...” (Lo destacado es de la fuente) (Cfr. fojas 32-33 del antecedente aportado por la entidad demandada).

Tal medida fue apelada por el **Banco Nacional de Panamá**; sin embargo, por conducto de la Resolución ADPC 1452-22 de 31 de octubre de 2022, el Administrador de la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, confirmó en todas sus partes el acto original emitido por la **Dirección Nacional de Protección al Consumidor**, con lo cual se agotó la vía gubernativa (Cfr. fojas 34-42 y 71-76 del antecedente aportado por la entidad demandada).

En consecuencia, el 10 de abril de 2023, el **Banco Nacional de Panamá**, actuando por intermedio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declaren nulas, por ilegales, la Resolución DNP 11-2020-JRCH de 23 de marzo de 2020, y su acto confirmatorio, ambas emitidas por la **Dirección Nacional de Protección al Consumidor**

**de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**; y que en consecuencia, se libere a la institución bancaria de cualquier responsabilidad en este caso y se acredite, que en efecto, no ha incurrido en las faltas graves que contempla la Ley 6 de 16 de junio de 1987 y sus modificaciones, y que por ende, no procede la devolución ordenada, ni mucho menos la sanción aplicada (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

En ese sentido, se observa que a través de la Providencia de diecisiete (17) de abril de dos mil veintitrés (2023), el Magistrado Sustanciador admitió la acción presentada por el **Banco Nacional de Panamá**, y ordenó enviar copia de ésta a la **Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, a efecto que hiciera llegar al Tribunal, un informe explicativo de conducta, dentro del término de cinco (5) días hábiles; así como a **Mirian Damaris Moreno de Melillo** y a este Despacho (Cfr. fojas 26- 27 del expediente judicial).

### **III. Posición del Banco Nacional de Panamá.**

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que aduce infringidas, el apoderado judicial del **Banco Nacional de Panamá** señaló que la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, emitió el acto administrativo impugnado y su confirmatorio, sin siquiera haber considerado lo concerniente al descuento del quince por ciento (15%) sobre el interés máximo a cobrar a los jubilados, pensionados y personas de la tercera edad; y máxime cuando **Mirian Damaris Moreno de Melillo** recibió un mayor beneficio que los estipulados en la ley, lo cual fue obviado por la entidad demandada al no valorar el caudal probatorio aportado en el proceso administrativo, que evidencia que la institución bancaria actuó conforme a Derecho (Cfr. fojas 9-14 del expediente judicial).

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

Por su parte, la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, remitió su informe explicativo de conducta y escrito de oposición a la

acción interpuesta por el **Banco Nacional de Panamá**, en donde hizo referencia a las razones de hecho y de Derecho que motivaron la expedición del acto objeto de controversia y su confirmatorio, por el cual se ordenó al ente bancario devolverle a la cliente la suma de ocho mil trescientos catorce balboas con sesenta y cuatro centésimos (B/.8,314.64), en concepto del quince por ciento (15%) en la tasa de interés, y le sancionó con multa de mil balboas (B/.1,000.00), por violar lo dispuesto en el artículo 1 (numeral 14) de la Ley 6 de 16 de junio de 1987; en virtud de lo cual solicitan al Tribunal que desestime la demanda promovida por la institución recurrente (Cfr. fojas 28-36 y 39-43 del expediente judicial).

#### **V. Posición del tercero interesado.**

Por el otro lado, **Mirian Damaris Moreno de Melillo** compareció al presente proceso para contestar la acción contencioso administrativa interpuesta por el **Banco Nacional de Panamá**, por medio de su abogado, señalando, particularmente, que la parte actora pretende que el Tribunal entre a valorar el caudal probatorio, que ya fue objeto de análisis en sede gubernativa y que sirvió de sustento para determinar su responsabilidad; por tanto, es de la opinión que la actuación de la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia** se efectuó ciñéndose a los parámetros legales, de manera que no han sido infringidas las normas invocadas por la demandante, de ahí que solicita que se niegue por improcedente las pretensiones de la entidad bancaria y que, en consecuencia, se declaren legales los actos atacados (Cfr. fojas 60 y 61-64 del expediente judicial).

#### **VI. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Después de analizar los cargos de ilegalidad en los que el **Banco Nacional de Panamá** fundamenta su pretensión, así como los argumentos expuestos por la entidad demandada y **Mirian Damaris Moreno de Melillo**, este Despacho estima oportuno, en primera instancia, traer a colación lo dispuesto en el **artículo 1 (numerales 12, 13 y 14) del Texto Único de la Ley 6 de 16 de junio de 1987**, 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).

Ahora bien, 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.

Según se desprende de autos, el 12 de marzo de 2007, **Mirian Damaris Moreno de Melillo** celebró el Contrato de Préstamo Personal 70286 con el **Banco Nacional de Panamá**, por la suma de treinta mil trescientos treinta balboas (B/.30,330.00), y para dicha fecha, la prenombrada tenía la condición de jubilada, tal como se dejó constancia en el referido acuerdo bancario suscrito por ambas partes (Cfr. foja 14 del antecedente aportado por la entidad demandada).

Asimismo, este Despacho observa que el 12 de abril de 2007, **Mirian Damaris Moreno de Melillo**, canceló la referida obligación, tal como consta en la prueba aportada por la entidad bancaria al presentar sus descargos en virtud de la queja presentada por ésta ante la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, documento que fue emitido por la Gerencia Ejecutiva de Préstamos

Personales, denominada “*Liquidación de Préstamos Personales*” (Cfr. foja 17 del antecedente aportado por la entidad demandada).

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 **Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, el mismo aportó una copia autenticada del Memorando 19(41130-02)015 de 14 de agosto de 2019, dirigido al Departamento Jurídico, Área Occidental – 03170 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 INTERÉS	COMISIÓN
Jubilados y Pensionados	7.25%	3%
Funcionarios del Sector Público y Empresas Privadas	9%	6%

(Cfr. foja 19 del antecedente aportado por la entidad demandada).

De las evidencias anteriores, se infiere con meridiana claridad la distinción entre los distintos tipos de clientes que puede tener la entidad bancaria, entendiéndose en ese sentido, que pueden ser: 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 punto veinticinco por ciento (7.25%), mientras que los demás poseen una tarifa del nueve por ciento (9%), las cuales también constan en el documento denominado “*Manual de Crédito Agosto 2005, Política 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 15-16 del antecedente aportado por la entidad demandada).



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 **artículo 1 (numeral 14) Ley 6 de 16 de junio de 1987**, ya transcrito.

En los elementos de convicción aportados 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 **Mirian Damaris Moreno de Melillo**, 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 punto veinticinco por ciento (7.25%) sin mayores detalles, como sí lo realizó la **Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, a través de su Informe DAEM-449-19 de 15 de octubre de 2019, por lo que somos del criterio que el acto objeto de controversia, fue dictado conforme a derecho (Cfr. fojas 18 y 21-30 del expediente administrativo).

En una situación muy similar a la que nos encontramos debatiendo, la Sala Tercera mediante la **Sentencia de ocho (8) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)**, señaló lo siguiente:

“Al revisar las constancias probatorias se evidencia en efecto, que **la Sra. ...., al momento en que suscribió el contrato de Préstamo Personal con el Banco Nacional de Panamá (BNP), tenía sesenta y cinco (65) años de edad, lo cual la hacía acreedora al descuento de jubilación otorgado por ley**, tal como se puede apreciar a foja cinco (5) del expediente administrativo.

**Al revisar el contrato de préstamo personal No. 601 14** celebrado el día 10 de abril de 2006 entre et BANCO NACIONAL DE PANAMÁ (BNP) en la sucursal de la provincia de Coclé

(Distrito de Aguadulce) y la Señora..., **la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia puede arribar a la consideración que en efecto el prenombrado documento en realidad no desglosa o explica con detalle que el préstamo suscrito por la Sra....por el monto de diez mil balboas (B/.10,000.00) se le había aplicado el beneficio del descuento del 15% establecido por la Ley 6/1987 a favor de las personas jubiladas.**

**En otras palabras, no se aprecia dentro del contrato de préstamo personal suscrito el 10 de abril de 2006, que aparezca algún rubro o renglón a partir del cual se evidencie la aplicación del descuento del 15% establecido en la Ley 6/1987 que otorga beneficios a las personas jubiladas.**

Lo anterior se puede acreditar específicamente al observar la imagen del contrato de préstamo personal No. 60114 celebrado el día 10 de abril de 2006 entre el BANCO NACIONAL DE PANAMÁ (BNP) en la sucursal de la provincia de Coclé (Distrito de Aguadulce) y la Señora..., en donde se omite el descuento del quince por ciento (15%) que debía de haberse reconocido a favor de la persona jubilada.

...

Por otro lado, **del Memorando 19(41020-02)006 del diez (10) de abril de dos mil diecinueve (2019) emitido por el Banco Nacional de Panamá, se evidencia que la prenombrada entidad crediticia únicamente reconoce una tasa de interés del 7% a favor de los Jubilados y Pensionados.**

...

De igual manera, **la información previamente señalada es corroborada dentro del Manual de Crédito relativo a la Política de Crédito Préstamo Personal para Jubilados y Pensionados del Banco Nacional de Panamá (BNP),...**

...

Como se puede observar, **el artículo 1, numeral 14 la Ley 6/1987, con sus respectivas modificaciones establece el derecho a los jubilados y pensionados, para beneficiarse del quince por ciento (15%) de descuento en relación con los préstamos personales y comerciales que realicen a su nombre.**

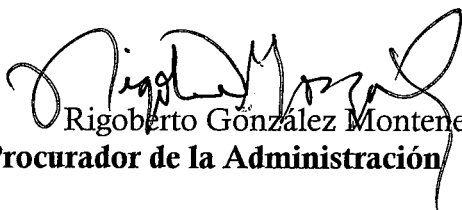
**Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia arriba a la consideración que el acto impugnado emitido por la Autoridad de Protección al consumidor y Defensa de la competencia (ACODECO) no ha violado los artículos 1, numeral 14 de la Ley No. 6/1987; los artículos 34 y 155 de la Ley 38/2000; y los artículos 834, 836 del Código Judicial, ya que no se evidencia que al Contrato de Préstamo suscrito se le hubiese aplicado el correspondiente descuento del quince por ciento (15%) que fija la Ley.**

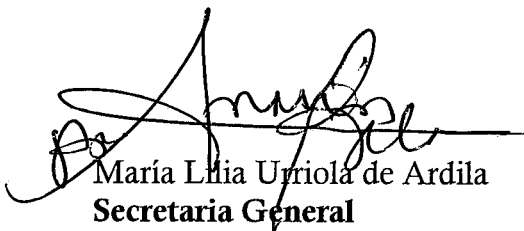
... (Lo destacado es del Despacho).

Visto desde esta perspectiva, al no haberse estipulado el beneficio contemplado en el **artículo 1 (numeral 14) Ley 6 de 16 de junio de 1987**, en el contrato de préstamo personal suscrito con el **Banco Nacional de Panamá y Mirian Damaris Moreno de Melillo**, ni en la documentación aportada por la entidad crediticia en sede gubernativa, este Despacho es del criterio que la actuación efectuada por la **Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia** se ejerció conforme lo previsto en las normas jurídicas que la conducen, esto es, no se aprecia ostensiblemente que los actos cuya declaratoria de nulidad se solicita, se hayan dictado al margen de la Ley.

En el marco de lo expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría luego del análisis correspondiente solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DNP 11-2020-JRCH de 23 de marzo de 2020**, ni su confirmatorio, ambos emitidos 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 Uriola de Ardila  
**Secretaria General**