

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 501

Panamá, 15 de mayo de 2019

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

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 186-15 J de 4 de junio de 2015, 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 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** y **Blanca Estela Peña Martínez**, producto de la solicitud de devolución del cincuenta por ciento (50%) de los gastos de cierre, derivados del contrato de préstamo personal suscrito entre los arriba mencionados, tal como se dispone a foja 64 del expediente.

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 12) de la Ley 6 de 1987, el cual establece, entre otras cosas, un descuento del cincuenta por ciento (50%) de los gastos o comisiones de cierre en

las transacciones de préstamos personales y comerciales, para aquellos 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 (Cfr. fojas 7 – 8 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 que serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho los actos que afecten derechos subjetivos (Cfr. fojas 11 y 13 - 16 del expediente judicial); y

C. Los artículos 834 (numerales 2 y 3) y 836 del Código Judicial, los cuales hacen alusión a lo que debe entenderse por documento público (Cfr. fojas 12 – 13 del expediente judicial).

II. Breves antecedentes del caso.

El 4 de agosto de 2009, Blanca Estela Peña Marínez (jubilada) y el **Banco Nacional de Panamá, sucursal de Veraguas** celebraron el contrato de préstamo personal número 90177, por el monto de diez mil quinientos un balboas con veintinueve centésimos (B/.10,501.29). Dicha obligación vencía el mes de junio de 2031 (Cfr. fojas 3 - 4 del expediente administrativo).

De acuerdo con el documento expedido por el Departamento de Préstamos Centralizados-Comprobante de liquidación de préstamos del **Banco Nacional de Panamá, sucursal de Veraguas**, el 26 de agosto de 2009, Blanca Estela Peña Martínez canceló la deuda contraída con esa institución bancaria (Cfr. foja 4 del expediente administrativo).

El 4 de diciembre de 2014, Blanca Estela Peña Martínez presentó ante la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, la queja identificada con el número 184-14-JRV, en contra del **Banco Nacional de Panamá, sucursal de Veraguas** en la que solicitaba que esa entidad bancaria le devolviera el cincuenta por ciento (50%) de los gastos de cierre. Junto con la mencionada queja, se adjuntó como prueba la copia del contrato de préstamo personal fechado 4 de agosto de 2009 y la copia del

comprobante de liquidación de ese contrato con fecha de 24 de agosto de 2009 (Cfr. fojas 1, 3 y 4 del expediente administrativo).

Lo anterior trajo como consecuencia, que el 19 de diciembre de 2014, la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia ordenara la apertura de la investigación administrativa en contra del **Banco Nacional de Panamá, sucursal de Veraguas**. La abogada de la entidad demandante presentó sus descargos (Cfr. fojas 5 y 10-13 del expediente administrativo).

En atención a lo anotado, el 21 de abril de 2015, el Departamento de Investigaciones de la Dirección Nacional de Protección al Consumidor le solicitó al Departamento de Análisis Financiero de esa institución, cito: “...realizar análisis financiero, que indique si los descuentos a que tiene derecho la consumidora, fueron otorgados correctamente, de no ser así indicar cuanto debe ser devuelto a la misma.” (Cfr. foja 17 del expediente administrativo).

En este contexto, el 23 de abril de 2015, el Jefe Encargado 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:

El comprobante de Liquidación de Préstamos (foja 4) refleja el cobro de B/.315.04 en concepto de Comisión de Servicio. El Banco Nacional de Panamá no presentó evidencia de haberle concedido el descuento correspondiente a la consumidora. El cálculo del descuento sería como sigue:

$$B/.315.04 \times 0.50 = B/.157.52$$

...” (Cfr. foja 19 del expediente administrativo).

En virtud de lo expuesto, a través de la Resolución DNP 186-15 J de 4 de junio de 2015, la Directora Nacional de Protección al Consumidor, Encargada, de la institución demandada, decidió:

“PRIMERO: ORDENAR al agente económico BANCO NACIONAL DE PANAMÁ, DEVOLVER la

suma de **Ciento Cincuenta y Siete Balboas con 52/100 (B/.157.52)**, a **BLANCA ESTELA PEÑA MARTINEZ**, con cédula 9-82-1877, en concepto de comisión de cierre que por ley le corresponde a los jubilados, pensionados y personas de la tercera edad.

SEGUNDO: SANCIONAR al agente económico **BANCO NACIONAL DE PANAMÁ**, con multa de **Trescientos Cincuenta Balboas (B/.350.00)**, por haberse determinado su responsabilidad en la infracción a las normas de la Ley No. 6 de 16 de junio de 1987. La totalidad del monto de la sanción será ingresado al Fondo Especial de Jubilados y Pensionados (FEJUPEN).

...” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 24-26 del expediente administrativo).

Tal medida fue apelada por el **Banco Nacional de Panamá**, y por conducto de la Resolución A-DPC 0044-18 de 6 de febrero de 2018, el Administrador de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, confirmó el acto original (Cfr. fojas 37 - 39 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 accionante, señala que la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, a su juicio, vulneró el artículo 1 (numeral 12) de la Ley 6 de 1987, ya que a **Blanca Estela Peña Martínez** sí se le cobró el tres por ciento (3%) de los gastos o comisión de cierre (conocida también como comisión de servicio) pues, la comisión que cobraba el **Banco Nacional de Panamá** a los clientes activos, entiéndase, no jubilados, pensionados o de la tercera edad, era del seis por ciento (6%) al nueve por ciento (9%) sobre el préstamo, por lo que, el tres por ciento (3%) representa hasta más del cincuenta por ciento (50%) de lo establecido en la mencionada norma (Cfr. fojas 8-11 del expediente judicial).

Continúa explicando la apoderada del **Banco Nacional de Panamá** que la entidad demandada no tomó en cuenta las pruebas que adjuntó con los descargos, motivo por el cual estima que se violaron los artículos 34 y 155 (numerales 1 y 2) de la Ley 38 de 2000 y

los artículos 834 (numerales 2 y 3) y 836 del Código Judicial (Cfr. fojas 10-14 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, la abogada de la entidad demandada expresó que las pruebas que presentó el **Banco Nacional de Panamá**, a saber: el contrato suscrito con **Blanca Estela Peña Martínez**, así como el comprobante de liquidación de dicha obligación, no establecen el porcentaje aplicable a la comisión de servicio por su condición de jubilada a fin de diferenciar ese porcentaje del otorgado al resto de los clientes de acuerdo a la política de crédito vigente de dicha institución bancaria (Cfr. foja 65 - 70 del expediente judicial).

V. Posición de Blanca Estela Peña Martínez.

La Sala Tercera, a través de la Providencia de admisión de 30 de mayo de 2018, le corrió traslado a **Blanca Estela Peña Martínez** de la acción que se examina, por lo que se libró despacho al Juzgado de Circuito Civil de Santiago, provincia de Veraguas para que fuera notificada de la misma; lo cual se dio el día 24 de septiembre de 2018, tal y como se hace constar en el Informe Secretarial suscrito por la Portera de dicho Despacho judicial (Cfr. fojas 63 y 100 del expediente judicial).

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Según se desprende de autos, el 4 de agosto de 2009, fecha en la que **Blanca Estela Peña Martínez** suscribió el contrato de préstamo personal con el **Banco Nacional de Panamá**, la quejosa contaba con más de cincuenta y cinco años de edad, tal y como se desprende de la copia de la cédula que reposa en el expediente (Cfr. fojas 2 del expediente administrativo).

Posteriormente, es decir, el 26 de agosto de 2009, **Blanca Estela Peña Martínez** canceló la referida obligación; el detalle de la misma es el siguiente. Veamos.



BANCO NACIONAL DE PANAMA
 DEPARTAMENTO DE PRÉSTAMOS CENTRALIZADOS
 COMPROBANTE DE LIQUIDACION DE PRÉSTAMOS
 CLIENTE

Entrevista 32521	Cedula N09 00082001877
Fecha de Liquidación	26 DE AGOSTO DE 2009
Nombre	BLANCA ESTELA PEÑA MARTINEZ
Sucursal	11 SANTIAGO
No de Préstamo	90177
Tasa de Interés	7.50
Faci	0
Banca	17
Tipo de Cliente	3 JUBILADOS Y PENSIONADOS
Sub Cliente	JUBILADOS - OTROS 14

DESCRIPCION	DEBITO	CREDITO
Monto del Préstamo	10,501.29	
Mensualidad adelantada intereses		67.82
Mensualidad Adelantada Capital		21.38
Timbres		10.60
Notaria		5.00
Cheques de Gerencia		7,481.58
Seguro de Vida		5.78
Comisión por Servicio de Descuento		0.00
Comisión de Servicio		315.04
Comisión de Cheque de Gerencia		7.00
Confección de Documentos		15.50
Ahorro -		0.00
Cancelaciones varias al BNP		0.00
Descuento Total		7,929.70
Neto a Recibir		2,571.59
TOTALES	10,501.29	10,501.29

CANCELACIONES VARIAS AL BNP

NOMBRE	CUENTA	CEDULA	PAGARE	DOCUM	MONTO

Leydis Hernandez
 Preparado por

Autorizado por

Autorizado por

Tal y como se desprende del análisis del comprobante de liquidación de préstamos que antecede, a la hoy quejosa le fue cobrado, en concepto de *Comisión de Servicio* la cantidad de trescientos quince balboas con cuatro centésimos (B/.315.04) (Cfr. foja 4 del expediente administrativo).

Lo anterior resulta importante ponerlo de manifiesto; ya que, el fondo del proceso que nos encontramos analizando, gira en torno a la determinación, sobre si a la actora le fue efectivamente aplicado el descuento al que hace alusión el artículo 1 (numeral 12), 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 y dos 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, financiera e instituciones de crédito. Ninguna entidad pública o privada podrá cobrar suma alguna en concepto de servicios de descuento, no a los prestatarios beneficiados con la presente Ley, ni a los bancos, financiera, cooperativas e instituciones de crédito en las transacciones de préstamos personales y comerciales que efectúen a su nombre” (El resaltado es nuestro).

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

Así las cosas, se observa que junto a la contestación presentada por el **Banco Nacional** en el desarrollo del proceso administrativo, el mismo aportó una copia autenticada de la Nota fechada 6 de abril de 2015, así como del Memorando 15(41020-02)207 de 6 de abril de 2015 (Cfr. fojas 14 y 20 del expediente administrativo).

Al analizar los referidos documentos, se observa que en ellos se hace una distinción entre los distintos tipos de clientes que puede tener el Banco, distinguiéndose en ese sentido, **once (11) diferentes categorías.**

En ese sentido, si analizamos los dos primeros tipos de cliente contenidos en el cuadro incluido en el Memorando 15(41020-02)207 de 6 de abril de 2015, a saber **Jubilados y Pensionados Plan Regular;** y **Jubilados Especiales Policía Nacional, SAN, Bomberos, DIJ, SPI, Servicio Marítimo;** observaremos que los mismos tienen una porcentaje de comisión **de tres por ciento (3%), mientras todas todos los demás clientes poseen una tarifa que va del seis por ciento (6%) al nueve por ciento (9%).**

Lo anterior nos permite observar, que el ser jubilado, le representa, en el caso del Banco Nacional, a quien ostente esa condición, **un descuento del cincuenta por ciento (50%) sobre la tasa nominal más baja, dándose de esa manera, el descuento al que hace alusión el Texto Único de la Ley 6 de 1987.**

Por otro lado, si observamos el análisis financiero identificado con el número DAEM-116-15 de 23 de abril de 2015, podemos concluir que el mismo se limitó a tomar el monto contenido en el *Comprobante de Liquidación de Préstamos* y multiplicarlo por cero punto cinco (0.50), **operación aritmética que desconoce el contenido de la tabla de Tarifas y Términos y Condiciones Propuestos para Préstamos Personales – Préstamos Personales Tarifas Actuales y Propuestas**, en donde claramente se indica que, en el caso de los jubilados, el porcentaje de comisión es de tres por ciento (3%), **mientras que en el caso de los demás clientes llega en ocasiones hasta el nueve por ciento (9%)**.

Adoptar la postura propuesta por la ACODECO, implicaría reconocer un beneficio mucho mayor al contemplado en la norma, en perjuicio del Banco Nacional, el cual, a nuestro parecer, **sí ha acreditado la aplicación del beneficio del cincuenta por ciento de descuento sobre la Tasa Nominal**, tal y como se desprende del cuadro en donde se hace referencia a las tarifas propuestas.

En el marco de lo expuesto en los párrafos precedentes, este Despacho solicita al Tribunal se sirva declarar que **ES ILEGAL la Resolución DNP 186-15 J de 4 de junio de 2015**, emitida por la Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, y su acto confirmatorio.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 697-18