

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 550

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 27 de mayo de 2019

Proceso Contencioso
Administrativo de Plena
Jurisdicción (Especial).

El Licenciado Javier Isaac Ruíz A., actuando en nombre y representación del **Banco Nacional de Panamá**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DNP 214-15 J de 18 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.

Concepto.

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** (como agente económico) y el señor Guillermo Marín Villarreal (en su calidad de cliente quejoso), tal como lo señala el Oficio de la Sala Tercera (Cfr. foja 65 del expediente judicial).

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) del Texto Único de la Ley 6 de 1987, que detalla los beneficios de los que gozarán los jubilados y pensionados; entre éstos, el descuento del cincuenta por ciento (50%) de los gastos de comisión de cierre en los préstamos personales y comerciales (Cfr. fojas 7-10 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, 13 a 15 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 11-13 del expediente judicial).

II. Breves antecedentes del caso.

Conforme está sentado en autos, el día 20 de abril de 2015, se inició una investigación administrativa presentada por el señor Guillermo Marín Villarreal, ante la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, para interponer una queja 12-15-JRV de fecha 9 de abril de 2015, en contra del **Banco Nacional de Panamá**, en donde solicita la devolución cincuenta por ciento (50%) de la comisión de los gastos de cierre, por presuntas infracciones al Texto Único de la Ley 6 de 16 de junio de 1987 y sus modificaciones (Cfr. fojas 1, 19-21 del expediente administrativo).

En ese proceso de investigación, luego de analizadas las pruebas aportadas, la ACODECO determinó que el agente económico **Banco Nacional de Panamá** no logró sustentar en sus descargos que éste haya concedido a Guillermo Marín Villarreal el descuento que le corresponde como beneficiario del Texto Único de la Ley 6 de 16 de junio de 1987, ya que el agente económico cobró en comisión de servicio la cantidad de mil trescientos dieciocho balboas con cuarenta y cuatro centésimos (B/.1,318.44), sin reflejar el descuento del cincuenta por ciento (50%) de los gastos o comisiones de cierre. Por lo que se determinó que al beneficiario, de acuerdo al cálculo realizado, deberá devolverse la suma de seiscientos cincuenta y nueve balboas con veintidós centésimos (B/.659.22), correspondientes a los gastos o comisiones de cierre en las transacciones de préstamos personales y comerciales, por lo que mediante la Resolución DNP-214-15J de 15 de junio de 2015, la autoridad protectora de los derechos del consumidor, se resolvió:

“ ...
PRIMERO: ORDENAR al agente económico **BANCO NACIONAL DE PANAMÁ**, **DEVOLVER** la suma de **Seiscientos Cincuenta y Nueve Balboas con 22/100 (B/.659.22)**, a **GUILLERMO MARÍN VILLARREAL**, con cédula **9-123-1495**, 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 6 de 16 de junio de 1987. La totalidad del monto de la sanción será ingresado al Fondo Especial de Jubilados y Pensionados (FEJUPEN).

..." (Cfr. fojas 25-27 del expediente administrativo y 19-21 del expediente judicial).

Tal medida fue apelada por el **Banco Nacional de Panamá**, y por conducto de la Resolución ADPC 2920-18 de 14 de mayo de 2018, la Administradora de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, Encargada, confirmó el acto original (Cfr. fojas 22 a 24 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, a su juicio, vulneró el artículo 1 (numeral 12) de la Ley 6 de 1987, ya que a Guillermo Marín Villarreal 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 7 a 10 del expediente judicial).

Continúa explicando el apoderado 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 el 836 del Código Judicial (Cfr. fojas 11-15 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, indicando en su escrito de oposición de la demanda lo siguiente:

“ ...

La duda razonable que generada por este operación es que el documento identificado como comprobante de liquidación de préstamos emitido por la demandante (f.5), establece que la comisión de servicio entendiéndose como la comisión de cierre, a la luz de las disposiciones contenidas en el texto único de la Ley 6 de 1987, equivale a la suma de MIL TRECIENTOS DIECIOCHO BALBOAS CON 44/100 (B/.1,318.44), es decir, el 3% del monto prestado al quejoso sin hacer mayores indicaciones respecto a qué tipo de cliente y que comisión le fue aplicada al señor GUILLERMO MARÍN VILLARREAL, tal como se desprende del memorando 15(41020-02)292 de 11 de mayo de 2015, documento aportado por el demandante con la presentación de sus descargos (fs.10-13; 14-17; 18 a 21).

...

Sin embargo, lo anterior resulta un contrasentido ya que los documentos procedentes aportados con los descargos por el demandante tales como el memorando 15(41020-02)292 de 11 de mayo de 2015 (f.18) y la Resolución 09(90202-15/17)106 de 29 de julio de 2009 (fs. 19-20) nada dicen sobre clientes particulares, mas hacen referencia a los siguientes tipos o categorías de clientes a saber: jubilados y pensionados plan regular, jubilados especiales Policía Nacional, SAN, Bomberos, DIJ, SPI, Servicio Marítimo; docentes y personal del banco; funcionarios públicos de grupos especiales; empleados particulares de empresas selectas; independientes; funcionarios públicos restantes; sector particular restantes; funcionarios de la Autoridad del Canal; independientes especiales (arquitectos, ingenieros y médicos); y funcionarios de elección popular.

...

En este sentido, conforme a los preceptos legales del numeral 12 del artículo 1 del texto único de la Ley 6 de 1987, y a los documentos aportados por el demandante dentro de la investigación administrativa de la queja, el descuento del 50% de los gastos o comisiones de cierre en las transacciones de préstamos personales y comerciales que efectúen a su nombre en los bancos, financieras e instituciones de crédito, refiriéndose a los beneficiarios de este ley, tal como resulta el presente caso, sería el 50% del 3% cobrado por el demandante en concepto de comisión de servicio, es decir, sobre la suma de MIL TRESCIENTOS DIECIOCHO BALBOAS CON CUARENTA Y CUATRO CENTÉSIMOS (B/.1,318.44), lo que daría un total de SEISCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE BALBOAS CON VENTIDIÓS CENTÉSIMOS (B/.659.22).

...”(Cfr. fojas 75 y 76 del expediente judicial).

V. Posición de Guillermo Marín Villarreal.

La Sala Tercera, a través de la Providencia de admisión de 8 de noviembre de 2018, le corrió traslado a Guillermo Marín Villarreal 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 notificado de la misma; sin embargo, fue imposible ubicarlo (Cfr. fojas 89 a 99 del expediente judicial).

VI. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Según se desprende de autos, el 19 de diciembre de 2009, fecha en la que Guillermo Marín Villarreal suscribió el contrato de préstamo personal con el Banco Nacional de Panamá, el quejoso tenía la condición de jubilado, de acuerdo al contenido del carnet expedido por la Caja de Seguro Social y al contrato de préstamos personales (Cfr. fojas 3 y 16 del expediente administrativo).

Posteriormente, es decir, el 30 de marzo de 2010, Guillermo Marín Villarreal canceló la referida obligación; el detalle de la misma es el siguiente. Veamos.



COMPROBANTE DE LIQUIDACIÓN DE PRÉSTAMOS

30 DE MARZO DE 2010

N° 2010 92 934

CENTRALIZACION DE PRESTAMOS
SUCURSAL O DEPARTAMENTO ORIGEN

SUC. 11 - PERSONAL
SUCURSAL O DEPARTAMENTO DESTINO

NOMBRE DEL DEUDOR : GUILLERMO MARIN VILLARREAL

2508656	N	0	9	0	0	0	0	1	2	3	0	0	1	4	9	5	90378	17
N° de Cliente	N	Prov.	A.V.	Tomo	Relio	Folio	Imagen	Asiento	Ficha	No. de Documento	Pagaré	Banca						
CUENTAS FINANCIERAS													DEBITO		CREDITO			
171-006	MONTO DEL PRESTAMO													43,948.00				
238-006	MENS. ADELANTADA INTERES														227.06			
171-006	MENS. ADELANTADA CAPITAL														75.68			
222-21	TIMBRES														44.00			
220-04	NOTARIA														5.00			
220-04	CHEQUE DE GERENCIA														18,209.40			
128-06-001	SEGURO DE VIDA														30.00			
0	COMISION POR SERV. DE DESCUENTO														0.00			
236-02-001	COMISION DE SERVICIO														1,318.44			
4122284011	COMISION DE CHEQUE DE GERENCIA														5.00			
236-02-001	CONFECCION DE DOCUMENTOS														32.00			
213-01	AHORRO														0.00			
213-01	MENSUALIDAD RESTRINGIDA A CTA														0.00			
228-16-0002	CANCELACION VARIAS AL BNP														0.00			
0	ITBMS EN COMISIONES DE CREDITOS														67.77			
0	DESCUENTO TOTAL														18,013.55			
220-04	NETO A RECIBIR														25,934.45			
TOTALES													B/. 43,948.00	B/. 43,948.00				
Cancelaciones Varias - B.N.P.:																		
0	Nombre	Cuenta	Cédula	Documento	Pagaré	Monto												
0		0	0	0	0	0.00												
0		0	0	0	0	0.00												
0		0	0	0	0	0.00												
0		0	0	0	0	0.00												

L. HERNANDEZ

PREPARADO POR

Y. DEPERA

AUTORIZADO POR

3303

Código

Banco Nacional de Panamá

RUC 8-NT-1-12541. Dígito Verificador 40.

Copla - Préstamos Centralizados

P. RECIBIDO POR:

F. FECHA:

H. HORA:

9/4/15

10:38 am

(Cfr. foja 6 del expediente administrativo).

Tal y como se desprende del análisis del comprobante de liquidación de préstamos que antecede, al hoy quejoso le fue cobrado, en concepto de *Comisión de Servicio* la cantidad de mil trescientos dieciocho balboas con cuarenta y cuatro centésimos (B/.1,318.44) (Cfr. foja 5 del expediente administrativo).

Lo anterior resulta importante; ya que, el proceso que nos encontramos analizando, gira en torno a la determinación, sobre si a Guillermo Marín Villarreal 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 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 o 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” (El resaltado 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 a 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 *Cuadro de Tarifas y Términos y Condiciones Propuestos para Préstamos Personales–Préstamos Personales Tarifas Actuales y Propuestas*, con sello de aprobado por el Comité Nacional de Crédito de 29 de julio de 2009 (Cfr. fojas 19 y 20 del expediente administrativo).

Al analizar el referido cuadro, se observa que en el mismo se hace una distinción entre los distintos tipos de clientes que puede tener el Banco, entendiéndose en ese sentido, que son once (11) diferentes categorías (Cfr. foja 20 del expediente administrativo).

En ese orden de ideas, si analizamos los dos (2) primeros tipos de clientes, a saber: **a) Jubilados y Pensionados Plan Regular**; y **b) Jubilados Especiales Policía Nacional, SAN, Bomberos, DIJ, SPI, Servicio Marítimo**; se aprecia que los mismos tienen un porcentaje de comisión de tres por ciento (3%), mientras todos los demás clientes poseen una tarifa que va del seis por ciento (6%) al nueve por ciento (9%) (Cfr. foja 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 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-196-15 de 12 de junio 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 (0.5), 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%)** (Cfr. fojas 20 y 23-24 del expediente administrativo).

En atención a lo explicado, esta Procuraduría estima que adoptar las pretensiones de Guillermo Marín Villarreal, implicaría reconocer un beneficio mucho mayor al contemplado en la norma, es decir, en el Texto Único de la Ley 6 de 1987, en perjuicio del **Banco Nacional de Panamá**, el cual, a nuestro parecer, sí ha acreditado la aplicación del beneficio del cincuenta por ciento (50%) 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 declarar que **ES ILEGAL la Resolución DNP 214-15 J de 18 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