

C-No.183

Panamá, 17 de junio de 2002.

Licenciado

**RENÉ LUCIANI L.**

Comisionado Presidente  
de la Comisión de Libre Competencia y  
Asuntos del Consumidor (CLICAC)

E. S. D.

Señor Comisionado Presidente:

Por mandato del artículo 217, numeral 5 de la Constitución Política, y el artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, acuso recibo de su Nota N°. CP-138/RLL/MR/BA de 8 de mayo de 2002, por medio de la cual no consulta sobre la referida ley 6 de 16 de junio de 1987 atinente a los beneficios de los señores jubilados, pensionados de tercera y cuarta edad en nuestro país.

Específicamente nos plantea las siguientes interrogantes:

- 1) ¿Qué pasa cuando dos (2) son los deudores principales en un préstamo hipotecario y/o personal, y sólo uno de ellos es una persona jubilada, pensionada, de tercera edad o cuarta edad?
- 2) ¿Qué ocurre cuando una persona cumple la edad requerida, se jubila o se pensiona, y tarda en realizar las gestiones ante las instituciones de agua potable, de electricidad, de telefonía o ante una institución crediticia, el derecho se le aplica desde que cumplió el requisito de ley o desde el momento en que lo solicita?

### Opinión de la CLICAC

La Comisión entiende que los beneficios que otorga la ley 6 de 1987 se establecen en función del jubilado, pensionado, de tercera, y cuarta edad. En base a lo anterior, la CLICAC es del criterio que se le tiene que aplicar al préstamo, no obstante, ser conjunto, el beneficio que otorga la ley, pues la persona califica en los presupuestos señalados por ley.

En cuanto a la segunda interrogante, a pesar de que la ley no dictaminó la retroactividad, la Comisión entiende que desde el momento en que la persona tiene el derecho se le debe honrar.

### Dictamen de la Procuraduría de la Administración

Para dar contestación a la primera interrogante, consideramos oportuno transcribir los artículos 1024 y 1025 del Código Civil, sobre las obligaciones que pueden adquirir las partes ya sea en un contrato de préstamo hipotecario o personal.

**“Artículo 1024.** La concurrencia de dos o más acreedores, o de dos o más deudores en una sola obligación, no implica que cada uno de aquellos tenga derecho a pedir, ni cada uno de éstos deba prestar íntegramente las cosas objeto de la misma. Sólo habrá lugar a esto cuando la obligación expresamente lo determine, constituyéndose con el carácter de solidaria.

**“Artículo 1025.** Si del texto de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior no resulta otra cosa, el crédito o la deuda se presumirán divididos en tantas partes iguales como acreedores o deudores haya, reputándose créditos o deudas distintos unos de otros.”

Tomando como referente las normas copiadas, y aplicándolas al presente caso, podemos señalar, que si de la escritura pública, donde reposa el contrato de préstamo ya sea hipotecario o personal, se expresa que la obligación que adquirieron los deudores principales es

solidaria entonces se concluye que el beneficio que contempla la ley 6 de 1987, recae sobre la totalidad del préstamo. A contrario sensu, si del texto de las obligaciones que se contiene en el contrato, no resulta tal cosa, la deuda se presumirá dividida, y el beneficio sólo recaerá sobre la parte que corresponda asumir a uno de los deudores principales, siempre y cuando cumpla con los requisitos estipulados en la ley 6 de 1987, no obstante, esto sólo se podrá determinar si se ha pactado en el contrato de préstamo hipotecario o personal.

Lo anterior tiene su razón lógica, toda vez que el artículo 3 de la ley 37 de 10 de julio de 2001 “que establece normas protectoras para los jubilados y pensionados y dicta otras disposiciones”, preceptúa que todo pensionado o jubilado puede impartir órdenes de descuentos voluntarios contra las sumas que reciba **para cubrir obligaciones personales, mancomunadas o solidarias, con entidades bancarias, financieras, cooperativas, empresas comerciales, distribuidoras y vendedoras de bienes muebles, siempre que el total descontado no exceda el setenta y cinco por ciento (75%) de tales sumas.** (Resaltado de la Procuraduría)

La norma citada, es clara al indicar que un pensionado o jubilado puede impartir órdenes de descuentos voluntarios contra las sumas que reciba **para cubrir sus obligaciones personales, mancomunadas o solidarias con entidades bancarias,** en ese sentido, esta norma avala nuestra tesis, en cuanto a que si un jubilado, pensionado, de tercera y cuarta edad se comprometió como deudor ya sea de forma solidaria, mancomunada o individual, entonces en virtud del tipo de obligación que adquirió se podrán hacer las deducciones de los beneficios a que tiene derecho de acuerdo con la ley 6 de 1987.

Ahora bien, si estos aspectos jurídicos no están reglamentados en la ley, entonces se sugiere a la CLICAC la regulación de estos casos, y de los porcentajes, tomando en consideración las normas anteriores y las situaciones previstas en la ley 6 de 1987, en beneficio de los jubilados, pensionados, de tercera y cuarta edad.

Lo anterior, tiene su fundamento en el principio de legalidad contenido en el artículo 18 de la Constitución Política, que dice: que los funcionarios sólo pueden hacer lo que la ley le ordene, y si esto no se ha contemplado en una disposición legal, no puede ser aplicado por el

funcionario, por lo que recomendamos su reglamentación siguiendo los parámetros sugeridos en el Código Civil.

En atención a la segunda interrogante, nos permitimos transcribir el artículo 43 de la Carta Política, que textualmente señala:

“Artículo 43: Las Leyes no tienen efectos retroactivos, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese. En materia criminal la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aún cuando hubiese sentencia ejecutoriada”.

La norma constitucional reproducida es muy clara, en cuanto a precisar desde cuando surte efectos una ley; que es a partir de su entrada en vigencia, pero esta regla contiene tres excepciones, las cuales son: las leyes de orden público; las leyes de interés social (en estos casos es menester que el carácter de orden público o interés social sea señalado expresamente por el Legislador) y; la ley en materia criminal que tiene efectos hacia el pasado, aún cuando hubiese sentencia ejecutoriada, siempre que sea favorable al reo.

Mediante Fallo de 24 de mayo de 1991, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia sobre el particular, se pronunció de la siguiente manera:

“Los cambios introducidos por el constituyente panameño revelan una evolución del principio de irretroactividad de la Ley, que va de una absoluta intangibilidad de dicho principio a otro estadio en el que la irretroactividad muestra un carácter relativo, más abierto a las excepciones (orden público o interés social) y en el cual el legislador juega un papel primordial, ya que a él le corresponde señalar en forma expresa cuándo una ley debe tener carácter retroactivo.”

En una monografía referente al Principio de Irretroactividad de la Ley, en el Derecho Argentino (en torno al artículo 3 del Código Civil de aquel país), se expresa lo siguiente:

“Estos principios, rectamente entendidos, no se contradicen, sino que se complementan. La aplicación inmediata no es retroactiva, porque significa aplicación de las nuevas normas para el futuro, y con posterioridad a su vigencia; el efecto inmediato encuentra sus límites, precisamente, en el Principio de Irretroactividad, que veda aplicar las nuevas leyes a situaciones o relaciones jurídicas ya constituidas, o a efectos ya producidos.” (Luis Mosset de Espanes; IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY, Universidad de Córdoba, 1976, pág. 16).

De igual manera, el Dr. César Quintero, en su Libro de Derecho Constitucional nos comenta:

“La tesis de la retroactividad automática tampoco es valedera aun en el caso de que el legislador califique expresamente de orden público o de interés social a una ley al momento de dictarla. En primer lugar, el legislador no puede dar arbitrariamente calificativo de orden público o de interés social a cualquier norma que expida; tal calificativo debe basarse en motivaciones racionales y en la naturaleza de la respectiva norma. De ahí que la Corte Suprema de Justicia en Fallo de 2 de febrero de 1961, sostuviera que a una ley “no puede sin más prendérsele la etiqueta de orden público o de interés social.” Y refiriéndose, en el mismo fallo, a estos dos conceptos añade: “a lo sumo pueden, en una circunstancia y en un momento histórico dados, aplicarse a las leyes indispensables para el mantenimiento del sistema económico, político y social del Estado, y a las que provean directamente a la satisfacción inmediata de una necesidad social.” En segundo lugar, aun en el caso de que el legislador, con motivos y bases suficientes, dé a una norma que dicte el calificativo de ley de orden público o de interés social, dicho calificativo por sí sólo no atribuye a la respectiva

ley efecto retroactivo. Es preciso que el legislador indique en la propia ley, ya sea en forma expresa pero indubitable, que la correspondiente norma ha de aplicarse retroactivamente.” (Cfr. Dr. César Quintero. Derecho Constitucional. VI. I, pág. 181).

A luz de la Constitución Política y la doctrina queda aclarado, que la ley 6 de 1987, no señala en ninguna de sus disposiciones, efecto retroactivo, por lo tanto, para que esto se produzca se tiene que expresar en la propia ley, hecho que no se produce en la presente ley. En ese sentido, los jubilados, pensionados, de tercera y cuarta edad, se le genera el derecho a los beneficios de la ley 6 de 1987, una vez éstos lo soliciten a la entidad bancaria o demás comercios según sea el caso. Sobre este tópico la Procuraduría de la Administración se pronunció mediante C-47 de 5 de febrero de 2002, la cual adjuntamos para mayor aclaración.

Con la pretensión de haber aclarado sus interrogantes, me suscribo de usted con muestras de respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.