

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 551

Panamá, 27 de mayo de 2019

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 028-15 J de 4 de febrero 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 Benjamín Pardo, en su calidad de (cliente quejoso), tal como lo señala el Oficio de la Sala Tercera (Cfr. foja 60 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 9-12 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 12, 14 a 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.

Conforme está sentado en autos, el día 10 de octubre de 2015, se inició una investigación administrativa presentada por el señor Benjamín Pardo, ante la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, para interponer una queja 163-14-JRV, en contra de **Banco Nacional de Panamá**, en donde solicita devolución la del 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, 20 y 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 Benjamín Pardo 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 cincuenta y seis balboas con setenta y cinco centésimos (B/.56.75), 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 veintiocho balboas con treinta y siete centésimos (B/.28.37), correspondientes a los gastos o comisiones de cierre en las transacciones de préstamos personales y comerciales, por lo que mediante la Resolución 028-15J de 4 de febrero de 2015, la autoridad protectora de los derechos del consumidor resolvió:

“ ...  
**PRIMERO: ORDENAR** al agente económico **BANCO NACIONAL DE PANAMÁ, DEVOLVER** la suma de Veintiocho Balboas Con Treinta y Siete (B/.28.37), **a BENJAMÍN PARDO**, con cédula **9-60-242**, 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 los jubilados, pensionados y personas de la tercera edad.

..." (Cfr. fojas 20 y 21 del expediente judicial).

Tal medida fue apelada por el **Banco Nacional de Panamá**, y por conducto de la Resolución ADPC 0098-18 de 15 de febrero de 2018, el Administrador de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, confirmó el acto original (Cfr. fojas 22 y 23 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 Benjamín Pardo 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 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 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:

“ ...  
ACODECO a través del Departamento de Análisis y Estudios de Mercados (DAEM) lleva a cabo análisis financieros a fin de determinar la aplicación o no del descuento del 50% de la Comisión de Cierre que establece la Ley 6 de 1987 en el artículo 1 numeral 12, pudiendo determinar

establece la Ley 6 de 1987 en el artículo 1 numeral 12, pudiendo determinar que de las pruebas presentadas por el BANCO NACIONAL DE PANAMÁ, como lo son el Contrato y el Comprobante de Liquidación de Préstamos del señor BENJAMIN PARDO BERNAL (fojas 15 y 16) NO SE ESTABLECE EL PORCENTAJE (%) APLICABLE A LA COMISIÓN DE SERVICIO por su condición de jubilado a fin de diferenciar dicho porcentaje del otorgado al resto de los clientes de acuerdo a la política de crédito vigente del Banco.

Debemos indicar que en el caso concreto del Comprobante de Liquidación de Préstamo se observa en el renglón de Comisión Servicio por un monto de B/.56.75, sin indicación alguna de que dicha suma es producto de algún debito porcentual, tal y como lo establece el numeral 12, artículo 1 de la Ley 6 de 1987.

...  
El Director Nacional de Protección al Consumidor a través de la revisión y valoración de las pruebas que reposan en el expediente administrativo 163-14JRV, y en base al principio de la sana crítica, motivó la Resolución DNP 028-15J de 4 de febrero de 2015, la cual en su parte motiva de la precitada resolución se destaca que:

...  
‘Una vez analizada la documentación que reposa en el expediente consideramos que el agente económico no aportó elementos de juicio en sus descargos que permitan desvirtuar la falta denunciada por BENJAMIN PARDO y comprobada en le presente investigación, tenemos a bien manifestar que hay una clara contravención a las normas que benefician a los jubilados, pensionados y personas de la tercera edad, específicamente en el artículo 1, numeral 12, de la Ley 6 de 16 de junio de 1987 y sus modificaciones...’

...”(Cfr. fojas 70 y 71 del expediente judicial).

#### **V. Posición de Benjamín Pardo.**

La Sala Tercera, a través de la Providencia de admisión de 8 de mayo de 2018, le corrió traslado a Benjamín Pardo de la acción que se examina, por lo que se libró despacho al Juzgado Municipal de Chitré, provincia de Herrera del Cuarto Distrito Judicial de Panamá, provincia de Veraguas para que fuera notificado de la misma; sin embargo, fue imposible ubicarlo (Cfr. fojas 79-105 del expediente judicial).

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

Según se desprende de autos, el 20 de septiembre de 2011, fecha en la que Benjamín Pardo suscribió el contrato de préstamo personal con el **Banco Nacional de Panamá**, el quejoso tenía la

tenía la condición de pensión de invalidez, de acuerdo al contenido del carnet expedido por la Caja de Seguro Social y al contrato de préstamos personales (Cfr. fojas 3 a 5, 15-16 del expediente administrativo).

Posteriormente, es decir, el 11 de octubre de 2011, Benjamín Pardo canceló la referida obligación; el detalle de la misma es el siguiente. Veamos.

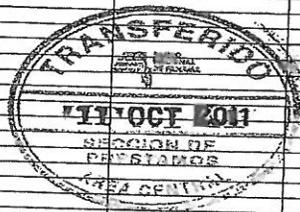


RUC: 8-NT-1-12541 DV:40  
Panamá, Vía España.

**BANCO NACIONAL DE PANAMA**  
DEPARTAMENTO DE PRÉSTAMOS CENTRALIZADOS  
COMPROBANTE DE LIQUIDACION DE PRÉSTAMOS  
CUSTODIA DE DOCUMENTOS

Entrevista 160719 / Incidente 73008	Cedula N09 00060000242 ✓
Fecha de Liquidación	11 DE OCTUBRE DE 2011
Nombre	BENJAMIN PARDO BERNAL ✓
Sucursal	11 SANTIAGO
No de Préstamo	10413 ✓
Tasa de Interés	6.00
Fecel	0
Banca	17
Tipo de Cliente	3 JUBILADOS Y PENSIONADOS
Sub. Cliente	14 JUBILADOS - OTROS

CTAS. FINAN.	DESCRIPCION	DEBITO	CREDITO
171-006	Monto del Préstamo	1,891.61 ✓	
236-006	Mensualidad adelantada Intereses		9.46 ✓
171-006	Mensualidad Adelantada Capital		36.21 ✓
222-21	Timbres		1.90 ✓
220-04	Notaría		5.00 ✓
128-601	Cheques de Gerencia		0.00 ✓
228-15-0007	Seguro de Vida		5.95 ✓
	(ITBMS en Seguro de Vida)		0.00 ✓
236-02-001	Comisión por Servicio de Descuento		0.00 ✓
4122284011	Comisión de Servicio		56.75 ✓
236-02-001	Comisión de Cheque de Gerencia		1.00 ✓
213-01	Confeción de Documentos		10.50 ✓
213-01	Ahorro		0.00 ✓
	Mensualidad Restringida a Cta. ( )		0.00 ✓
	Cancelaciones varias al BNP		0.00 ✓
228-15-0002	ITBMS en Comisiones de Créditos.		4.78 ✓
	Descuento Total		131.55 ✓
220-04	Neto a Recibir		1,760.06 ✓
	<b>TOTALES</b>	<b>1,891.61</b>	<b>1,891.61</b> ✓



CANCELACIONES VARIAS AL BNP					
NOMBRE	CUENTA	CEDULA	PAGARE	DOCUM	MONTO

Alicia M. Castillo  
Preparado por

Autorizado por

Autorizado por

(Cfr. foja 16 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 cincuenta y seis balboas con setenta y cinco centésimos (B/.56.75) (Cfr. foja 4 del expediente administrativo).

Lo anterior resulta importante; ya que, el proceso que nos encontramos analizando, gira en torno a la determinación, sobre si a Benjamín Pardo 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. foja 18 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. fojas 19 y 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-015-15 de 16 de enero 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 Propuestas 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 22 a 25 del expediente administrativo).

En atención a lo explicado, esta Procuraduría estima que adoptar las pretensiones de Benjamín Pardo, 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 028-15 J de 4 de febrero de 2015**, 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**

  
Mónica Castillo Arjona  
**Secretaria General**