

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1028

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 02 de octubre de 2019

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

El Licenciado Rubén Miniel Rosas, actuando en representación de **Corporación Financiera Inmobiliaria De La Torre, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 116 de 2 de marzo de 2017, emitida por la Dirección General de Empresas Financieras del **Ministerio de Comercio e Industrias**, y para que se hagan otras declaraciones.

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

**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 emitir nuestro concepto en torno a la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción especial en estudio, por razón que la **señora Vianca Castillo Bellido de Espinosa** interpuso una queja contra la empresa **Corporación Financiera Inmobiliaria De La Torre, S.A.**, situación jurídica de la que se advierten los intereses contrapuestos que ambos tuvieron en la vía gubernativa, de allí que el Tribunal haya establecido que este es el rol con el que este Despacho intervendrá en el proceso (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

**I. La pretensión.**

El Licenciado Rubén Miniel Rosas, actuando en representación de **Corporación Financiera Inmobiliaria De La Torre, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 116 de 2 de marzo de 2017, emitida por la Dirección General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias, por medio de la cual se ordenó la

devolución de una suma de dinero a favor de la señora Vianca Castillo Bellido de Espinosa (Cfr. fojas 3-9 y 10-13 del expediente judicial).

## **II. Normas que se aducen infringidas y el concepto de la violación.**

El apoderado judicial de la empresa demandante aduce como infringidas las siguientes disposiciones:

a. Los artículos 34, 47 y 201 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los que de manera respectiva se refieren a los principios que informan al procedimiento administrativo general; a la prohibición de establecer requisitos o trámites que no se encuentran previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución; y la definición de acto administrativo (Cfr. fojas 6-8 del expediente judicial).

Al expresar el concepto de la violación, el abogado de la accionante sostiene que la Dirección General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias no tomó en cuenta los principios que informan al procedimiento administrativo general, particularmente, el de legalidad, puesto que estableció trámites y requisitos no previstos en la Ley, al requerirle a su representada la devolución de una suma de dinero a favor de la mencionada quejosa, sin estimar el concepto del impuesto del ITBMS del siete por ciento (7%) como parte de la proyección, monto que debía ser remitido a la Dirección General de Ingresos y el cual corría a cargo de la deudora (Cfr. fojas 6-8 del expediente judicial).

## **III. Tercera Interesada.**

El Licenciado Eric A. Stanziola Ríos, en su condición de Defensor de Ausente de la señora Vianca Castillo Bellido de Espinosa, procedió a contestar los hechos de la demanda, a oponerse a las disposiciones que se adujeron como infringidas, al concepto de la violación, a las pruebas y al derecho invocado (Cfr. fojas 38-39 del expediente judicial).

#### IV. Breves antecedentes y concepto de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho es del concepto que no le asiste el derecho a la actora, por razón de los elementos de hecho y de Derecho que exponemos a continuación.

El día 3 de junio de 2016, ante la Dirección General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias, se presentó la señora Vianca Castillo Bellido de Espinosa a interponer una queja contra la empresa **Corporación Financiera Inmobiliaria De La Torre, S.A.**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 38 y 40 de la Ley 42 de 23 de julio de 2001 (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

En la mencionada queja, la señora Vianca Castillo Bellido de Espinosa manifestó que había cancelado un préstamo que mantenía con la empresa **Corporación Financiera Inmobiliaria De La Torre, S.A.**, y que esta última le indicó que no tenía derecho a una devolución. Como sustento de su pretensión presentó las pruebas oportunas (Cfr. foja 10 del expediente judicial y fojas 3-7 del expediente administrativo).

Seguidamente, la Dirección General de Empresas Financieras admitió la queja presentada por la prenombrada y le dio el trámite correspondiente (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Con fundamento en el artículo 38 de la Ley 42 de 23 de julio de 2001, reglamentada a través del artículo 27 del Decreto Ejecutivo 213 de 26 de octubre de 2010, la Dirección General de Empresas Financieras le corrió traslado a **Corporación Financiera Inmobiliaria De La Torre, S.A.**, para que exteriorizara sus descargos y sus pruebas. Como respuesta, la requerida se limitó a entregar una serie de documentos (Cfr. foja 10 del expediente judicial y fojas 11-19 del expediente administrativo).

En ese contexto, la causa fue elevada al Departamento de Auditoría y Fiscalización de la Dirección General de Empresas Financieras para que verificara todo lo relacionado con el contrato de préstamo (fórmulas y cálculos) (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Vale acotar, que para poder revisar los mencionados cálculos, así como las fórmulas empleadas, fue necesario que el Departamento de Auditoría y Fiscalización aplicara el artículo 29 de la Ley 42 de 23 de julio de 2001, “que reglamenta las operaciones de las empresas financieras”, el cual menciona los tres (3) métodos para el cálculo de los intereses de los préstamos, a saber: **descontado por adelantado**, agregado y sobre saldo.

Al revisar las constancias procesales, se advierte que el contrato de préstamo número 13406 de 21 de marzo de 2016, suscrito entre la **señora Vianca Castillo Bellido de Espinosa** y la empresa **Corporación Financiera Inmobiliaria De La Torre, S.A.**, en su **cláusula primera estableció el método descontado para el cálculo de los intereses** (Cfr. foja 3 del expediente administrativo).

Sobre la base de lo establecido en el contrato de préstamo antes descrito, el Departamento de Auditoría y Fiscalización de la Dirección General de Empresas Financieras expidió el **informe DAF 126-17 de 17 de febrero de 2017**, en el que se observa que se realizaron una serie de cálculos, así:

“La obligación del contrato de préstamo 13406 fue por B/.3,999.06, tiempo de financiamiento 26 meses, tasa de interés mensual de 0.75%, **Método Descontado** y 26 letras mensuales de B/.153.80 a partir del 15 de abril de 2016.

<b>Desglose del Préstamo</b>	<b>Según la Empresa</b>	<b>Según Ley y/o Decreto</b>	<b>Diferencia</b>
Obligación Total	3,999.06		
Notaría	15.00		
FECI	0.00		
<b>Monto Bruto de la transacción</b>	<b>3,984.06</b>		
Interés 0.75% mensual, tiempo 26 meses	776.89	683.49	<b>93.40</b>
<b>Comisión de Cierre 51.97%</b>	2,070.89	1,821.59	<b><u>249.30</u></b>
ITBMS 7% COMISIÓN	136.28		
<b>Total recibido o financiado</b>	<b>1,000.00</b>		<b><u>B/.342.70</u></b>

Cálculo para determinar el monto bruto de la Transacción según la Dirección:

...  
Cálculo realizado por la Financiera para determinar los intereses y la comisión de cierre:

...  
Verificación del cálculo de la devolución de los intereses:

<p><b>MÉTODO SUMA AÑOS DÍGITOS</b></p>	<p>FÓRMULA <math>E = \frac{M2 + M}{T2 + T} D</math></p>
--	---

..." (Lo resaltado es de la fuente) (Cfr. fojas 10-13 del expediente judicial).

Del mencionado informe, se tiene que el Departamento de Auditoría y Fiscalización de la Dirección General de Empresas Financieras aplicó el "Método Descontado" para efectuar el cálculo de los intereses a devolver a la señora Vianca Castillo Bellido de Espinosa por parte de la empresa **Corporación Financiera Inmobiliaria De La Torre, S.A.**, por razón que así se estableció en la cláusula primera del contrato de préstamo, la cual debe analizarse de manera conjunta con la cláusula séptima de ese mismo cuerpo normativo, que dispone que el cálculo de los intereses no utilizados debe hacerse con sustento en el método de suma de años dígitos (Cfr. foja 3 del expediente administrativo).

Es por tal razón, que en el informe **DAF 126-17 de 17 de febrero de 2017**, el Departamento de Auditoría y Fiscalización de la Dirección General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias llegó a la siguiente conclusión:

"Después del análisis y la revisión de la documentación suministrada por ambas partes podemos indicar lo siguiente:

**Corporación Financiera Inmobiliaria De La Torre, S.A.**, debe devolver a la señora Vianca Castillo Bellido de Espinosa el monto de TRESCIENTOS CUARENTA Y DOS BALBOAS CON SETENTA CENTAVOS (B/.342.70), resultado de las diferencias encontradas en el cálculo de interés y comisión de cierre en el contrato de préstamo." (Lo destacado es de la fuente) (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Luego de cumplidos los trámites correspondientes y efectuados los análisis de las normas aplicadas a la materia objeto de la reclamación, la Dirección General de Empresas

Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias expidió la **Resolución 116 de 2 de marzo de 2017**, en la que decidió:

**“PRIMERO: ORDENAR** a la CORPORACIÓN FINANCIERA INMOBILIARIA DE LA TORRE, S.A., devolver a la señora **VIANCA CASTILLO BELLIDO DE ESPINOSA**, la suma de TRESCIENTOS CUARENTA Y DOS BALBOAS CON SETENTA CENTAVOS (B/.342.70), en concepto de resultado de las diferencias encontradas en el cálculo de interés y comisión de cierre en el contrato de préstamo 13406.

**SEGUNDO:** La devolución antes descrita deberá realizarse en un término no mayor de cinco (5) días hábiles, tal y como lo establece el artículo 18 del Decreto Ejecutivo 213 de 26 de octubre de 2002.

...” (Cfr. fojas 10-13 del expediente judicial).

El acto administrativo descrito en los párrafos previos fue objeto de un recurso de reconsideración por parte de la empresa **Corporación Financiera Inmobiliaria De La Torre, S.A.**, en el que explicó que en el procedimiento administrativo no se evidenció que ella hubiese incumplido lo dispuesto en la Ley 42 de 23 de julio de 2001, en la Ley 33 de 26 de junio de 2002, así como en el Decreto Ejecutivo 213 de 26 de octubre de 2010. Añadió, que existía una disconformidad entre la parte motiva y la parte resolutive en el acto administrativo objeto de reparo, al señalar que: *“...la misma establece una corrección en concepto de diferencias en la verificación del cálculo de devolución de intereses por cancelación anticipada del préstamo 13406, y **no se toma en cuenta el impuesto del ITBMS del 7% como parte de la proyección efectuada por el Ente Regulador, por ende, solicitamos una aclaración al respecto...**”* (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

En atención al análisis de lo planteado en el mencionado medio de impugnación, la Dirección General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias expidió la **Resolución 257 de 7 de junio de 2017**, que resolvió mantener en todas sus partes lo establecido en la resolución primigenia (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

Seguidamente, el apoderado especial de la empresa **Corporación Financiera Inmobiliaria De La Torre, S.A.**, presentó un recurso de apelación ante el Ministro de Comercio e Industrias en el que reiteró el argumento anterior, en el sentido que **existía una disconformidad entre la parte motiva y la parte resolutive en el acto administrativo objeto de reparo, toda vez que establece una devolución en concepto de intereses y en la comisión de cierre del préstamo, que, según su criterio, no aplica a dicho contrato de préstamo, porque los saldos pagados fueron abonados a capital** (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

El recurso de apelación fue analizado y, como consecuencia de ese estudio, el **Ministro de Comercio e Industrias expidió la Resolución 111 de 19 de septiembre de 2018**, por medio de la cual confirmó en todas sus partes **la Resolución 116 de 2 de marzo de 2017**, y su acto confirmatorio **la Resolución 257 de 7 de junio de 2017**, éstas dictadas por la Dirección General de Empresas Financieras de esa entidad ministerial. La última fue notificada el 15 de noviembre de 2018, al Licenciado Alfredo Sánchez, apoderado especial de la empresa **Corporación Financiera Inmobiliaria De La Torre, S.A.** (Cfr. fojas 16-18 del expediente judicial).

Al presentar la demanda, el 27 de diciembre de 2018, el Licenciado Rubén Miniell Rosas, actuando en representación de **Corporación Financiera Inmobiliaria De La Torre, S.A.**, señaló que el acto acusado de ilegal infringe los artículos 34, 47 y 210 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los que de manera respectiva se refieren a los principios que informan al procedimiento administrativo general; a la prohibición de establecer requisitos o trámites que no se encuentran previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución; y la definición de acto administrativo, por razón que sostiene que la Dirección General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias no tomó en cuenta los principios que informan al procedimiento administrativo general, particularmente, el de la legalidad, puesto que estableció trámites

y requisitos no previstos en la Ley, al requerirle a su representada la devolución de una suma de dinero a favor de la mencionada quejosa, sin estimar el concepto del impuesto del ITBMS del siete por ciento (7%) como parte de la proyección, monto que debía ser remitido a la Dirección General de Ingresos y el cual corría a cargo de la deudora (Cfr. fojas 6-8 del expediente judicial).

Este Despacho observa que no le asiste la razón a la empresa **Corporación Financiera Inmobiliaria De La Torre, S.A.**, al afirmar que la Dirección General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias no tomó en cuenta los principios que informan al procedimiento administrativo general, particularmente, el de legalidad, por razón que, como ya lo indicamos, **el artículo 38 de la Ley 42 de 23 de julio de 2001, reglamentado a través del artículo 27 del Decreto Ejecutivo 213 de 26 de octubre de 2010**, dieron fundamento al inicio a la investigación administrativa correspondiente, tal como se describe a continuación:

Artículo 38 de la Ley 42 de 23 de julio de 2001.

**“Artículo 38.** El Ministerio de Comercio e Industrias, a través de la Dirección de Empresas Financieras, de oficio o previa denuncia de cualquier persona o autoridad, investigará los casos en que se presuma o alegue que se ha infringido cualquiera de las disposiciones de la presente Ley. Si encuentra que existe mérito dictará resolución motivada en la que se dispondrá lo que corresponda.”

Artículo 27 del Decreto Ejecutivo 213 de 26 de octubre de 2010.

**“Artículo 27.** El Ministerio de Comercio e Industrias, a través de la Dirección de Empresas Financieras, de oficio o previa denuncia de cualquier persona o autoridad, investigará los casos en que se presuma o se alegue que se ha infringido cualquiera de las disposiciones del presente Decreto Ejecutivo y de la Ley. La admisión de la denuncia o queja en la Dirección de Empresas Financieras será evaluada y si considera que existe mérito suficiente, ordenará mediante Resolución la apertura del expediente, y correrá traslado de la misma a la Empresa Financiera denunciada, quien en un término no mayor de cinco (5) días hábiles para presente (sic) sus descargos y la información que se solicite.

Luego de analizados los descargos hechos por la empresa financiera, si se encuentra que existe mérito, dictará resolución motivada en la que dispondrá lo que corresponda.

La Dirección de Empresas Financieras deberá dar un plazo para que la empresa financiera subsane su incumplimiento, el cual no podrá ser menor de ocho (8) días hábiles ni mayor de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la fecha en que quede ejecutoriada la resolución dictada conforme el párrafo anterior.”

De esa investigación emergió que la cláusula primera del Contrato 13406 de 21 de marzo de 2016, suscrito entre la señora Vianca Castillo Bellido de Espinosa y la empresa Corporación Financiera Inmobiliaria De La Torre, S.A., estableció el método descontado para el cálculo de los intereses. Esa cláusula señala:

“PRIMERA: Declaran EL DEUDOR y EL (LOS) CO-DEUDOR (ES) que han recibido de EL ACREEDOR en concepto de préstamo, la suma de B/.1,000.00 (MIL CON 00/100) a un plazo de 26 meses con el método de cálculo DESCONTADO, según el siguiente detalle:

MONTO TOTAL DE LA OBLIGACIÓN		B/.3,999.06
Menos:		
Notaría		15.00
FECI (790 días)		0.00
Seguro		0.00
MONTO DE LA OBLIGACIÓN		B/.3,999.06
Menos:		
Intereses 0.7500% MENSUAL por 26 meses (19.5000% total)		776.89
Comisión de cierre 51.97%		2,070.89
Timbres	4.00	
Servicio de descuento (3.00%)	119.97	
Pagos a terceros	0.00	
Comisión	1,946.92	
ITBMS		136.28
TOTAL RECIBIDO O FINANCIADO		1,000.00
Menos:		
Refinanciamiento Ptmo. No. 0	0	
	0	
Cancelaciones:		
NETO RECIBIDO POR EL CLIENTE		1,000.00
Tasa de interés efectiva 107.00%		

...” (Lo resaltado es nuestro) (Cfr. foja 3 del expediente administrativo).

La **cláusula primera del Contrato 13406 de 21 de marzo de 2016**, debe analizarse a la luz de lo indicado en el **artículo 29 de la Ley 42 de 23 de julio de 2001**, “que reglamenta las operaciones de las empresas financieras”, que establece los tres (3) métodos para el cálculo de intereses en los préstamos, según se cita a seguidas, así:

**“Artículo 29.** Las empresas financieras podrán utilizar cualquiera de los tres métodos, que se describen a continuación, para el cálculo de los intereses de los préstamos que otorguen, a saber: **descontado por adelantado**, agregado y sobre saldo.” (Énfasis suplido).

Nótese, que **el método de cálculo descontado**, al que alude la citada cláusula primera del referido contrato, debe entenderse como **“descontado por adelantado”**, al tenor de lo establecido en el **artículo 29 de la Ley 42 de 23 de julio de 2001**.

Al aplicar ese método a la situación jurídica en estudio, se tiene que la empresa **Corporación Financiera Inmobiliaria De La Torre, S.A.**, estaba obligada, en atención a lo dispuesto en la **cláusula séptima del mencionado contrato**, a devolver, a más tardar cinco (5) días hábiles a partir de la fecha de cancelación, **los intereses no utilizados calculados con base en el método de suma de años dígitos** (Cfr. foja 3 del expediente administrativo).

Para una mejor visual, procedemos a transcribir el contenido **la cláusula séptima del contrato de préstamo**, que dice:

**“SÉPTIMA:** EL DEUDOR Y EL (LOS) CO-DEUDOR (ES) podrán cancelar su obligación antes de su vencimiento, mediante el pago del saldo del monto total de la obligación a esa fecha, de ser así, se le devolverá a más tardar 5 días hábiles a partir de la fecha de cancelación, **los intereses no utilizados calculados en base (sic) al método de suma de años dígitos (tabla 78).**” (Énfasis suplido) (Cfr. foja 3 del expediente administrativo).

El análisis consignado en las líneas superiores, nos llevan a afirmar que la empresa **Corporación Financiera Inmobiliaria De La Torre, S.A.**, se equivoca en sus planteamientos, cuando sostiene que la resolución objeto de reparo transgrede el artículo 47 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, habida cuenta que en el proceso en estudio resulta

evidente que la Dirección General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias no estableció trámites o requisitos que no estuvieran previstos en la Ley formal y material al requerirle a la accionante la devolución de una suma de dinero a favor de la mencionada quejosa; máxime si ello estaba debidamente establecido en el aludido contrato de préstamo.

En adición, esta Procuraduría es de la opinión que las apreciaciones subjetivas del abogado de la empresa **Corporación Financiera Inmobiliaria De La Torre, S.A.**, carecen de fundamento, habida cuenta que la Dirección General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias procedió a examinar otra vez las fórmulas y los cálculos que se plasmaron en el anterior **informe DAF 126-17 de 17 de febrero de 2017**, en el que se constata que el Departamento de Auditoría y Fiscalización sí tomó en cuenta el elemento numérico indicado, al incluir en su análisis lo siguiente: **"ITBMS 7% COMISIÓN...136.28"**, situación que fue corroborada por otro auditor que elaboró el **nuevo informe identificado como DAF-309-17 de 5 de junio de 2017** (Cfr. fojas 10 y 14-15 del expediente judicial).

Por razón de ello, somos de la opinión que la Resolución 116 de 2 de marzo de 2017, emitida por la Dirección General de Empresas Financieras, no vulnera lo establecido en el artículo 201 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, modificado por el artículo 2 de la Ley 45 de 27 de noviembre de 2000, **puesto que la misma cumple con los elementos esenciales del acto administrativo**, a saber: **la competencia**, que le viene dada al Ministerio de Comercio e Industrias para efectuar investigaciones en los casos en que se presuma o se alegue que se ha infringido cualquiera de las disposiciones de la Ley 42 de 23 de julio de 2001, reglamentada por el Decreto Ejecutivo 213 de 26 de octubre de 2010; **el objeto**, el cual es lícito y físicamente posible; con una **finalidad** que es acorde con el ordenamiento jurídico; es decir, la devolución de una suma de dinero a

favor de la mencionada quejosa; su **causa**, como ya lo demostramos, está relacionada con los hechos, los antecedentes y el derecho aplicable.

También observamos, que la resolución acusada de ilegal está debidamente **motivada**, puesto que describe los motivos de hecho y de Derecho que llevaron a la Administración a tomar la decisión; contiene una explicación jurídica acerca de la facultad que dispone la autoridad para ejecutar la potestad ejercida; así como los motivos fácticos-jurídicos que apoyan la decisión (Cfr. Sentencia de 24 de julio de 2015, Sala Tercera).

La resolución en estudio fue emitida conforme al **procedimiento**, puesto que cumplió con los trámites previstos por el ordenamiento jurídico para su emisión; y de acuerdo con la **forma escrita** exigida en el artículo 69 de la Ley de procedimiento administrativo general.

Todo lo anterior, nos permite concluir que en el proceso en estudio no se evidencia la presencia de elementos que configuren una nulidad absoluta ni una nulidad relativa al tenor de los artículos 52 y 53 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, por lo que se advierte su revestimiento de legalidad.

En atención a las consideraciones expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Magistrados que integran la Sala Tercera, se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución 116 de 2 de marzo de 2017, emitida por la Dirección General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaría General

Expediente 1539-18