

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 874

Panamá, 30 de septiembre de 2015

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

**Rol y Concepto de la
Procuraduría de
la Administración.**

El Licenciado César Antonio Rodríguez Sanjur, en representación de la **Caja de Ahorros**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución S.B.P. SAC 1021-2013 de 3 de diciembre de 2013, emitida por la **Superintendencia de Bancos**, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

I. Cuestión previa. Rol de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho advierte que la **Caja de Ahorros**, en ejercicio del negocio de banca abrió una Cuenta Dorada con el número 01-05-000650-3 a favor de **Jaime Eduardo Man Boyd** y de Haydee Cecilia De Ycaza Romero de Man, la cual fue declarada inactiva por la entidad bancaria por haber transcurrido más de cinco (5) años sin que esta registrara movimientos (Cfr. fojas 9-15 del expediente judicial).

En el marco de la mencionada relación bancaria, Jaime Eduardo Man Boyd promovió ante la Superintendencia de Bancos un reclamo en contra de la **Caja de Ahorros**; ya que al retornar al país después que estuvo fuera por más de veinticinco años (25), la entidad bancaria no le brindó información sobre los fondos que él mantenía en la Cuenta Dorada número 01-05-000650-3 y que estaba a su nombre y de Haydee Cecilia De Ycaza Romero de Man (Cfr. fojas 9-15 del expediente judicial).

Al respecto, el anterior reclamo motivó una controversia en la vía administrativa cuyo trámite se surtió en la Superintendencia, entre **Jaime Eduardo Man Boyd** por una parte, y, por la otra, la **Caja de Ahorros**; en consecuencia, la actuación de **la Procuraduría de la Administración** en el marco del proceso contencioso administrativo de plena

jurisdicción originado a raíz de la referida controversia, **será en interés de la ley de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000.**

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la **Caja de Ahorros**, manifiesta que el acto administrativo acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 32 y 1650 del Código Comercio, aprobado mediante Ley 2 de 22 de agosto de 1916 que, de manera respectiva, señala que los actos de comercio ejecutados por dependencias del Estado, están sujetos a las disposiciones de la Ley Mercantil; y que el término para la prescripción de acciones comenzará a correr desde el día en que la obligación sea exigible, y en materia comercial tendrá lugar a los cinco (5) años (Cfr. foja 6 del expediente judicial);

B. El artículo 109 del Decreto de Gabinete 238 de 2 de julio de 1970, excerpta legal que fue derogada por el Decreto Ley 9 de 26 de febrero de 1998, el cual establecía que sólo eran aplicables a los bancos oficiales las disposiciones contenidas en los Capítulos V, VII, VIII y IX del Título II, siempre y cuando las mismas no estuvieran en conflicto con las leyes por las cuales se rigen esas entidades bancarias; además se les aplicaban los Capítulos IV y VI y los artículos 99 y 100 del Capítulo XII (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial);
y

C. El artículo 862 del Código Judicial, que se refiere a que los documentos no firmados sólo tendrán valor si son reconocidos por la parte a quien se le atribuyen, o si se demuestra que provienen de dicha parte por los medios comunes de pruebas, en relación con las demás pruebas, y que están sujetos al sistema de la sana crítica (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Según consta en autos, la Superintendencia de Bancos, mediante la Resolución S.B.P.-SAC-152-2013 de 26 de febrero de 2013, acoge el proceso de reclamo interpuesto por **Jaime Eduardo Man Boyd**, y le corre traslado a la **Caja de Ahorros**, para que

proporcionen las explicaciones correspondientes y que envíen copia íntegra del expediente levantado en el Sistema de Atención de Reclamos en torno a la queja antes indicada, para que en el término de cinco (5) días hábiles, expusieran las consideraciones que a bien tuvieran brindar (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

En este orden de ideas, la mencionada institución bancaria dio respuesta a dicha solicitud mediante la Nota 2013(123-01) 47 de 6 de marzo de 2013, haciendo las explicaciones pertinentes (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

Luego de evaluadas las argumentaciones de las partes y la legislación vigente, la Superintendencia de Bancos emitió la **Resolución S.B.P. SAC-1021-2013 de 3 de diciembre de 2013**, por medio de la cual **declaró que dentro del reclamo interpuesto por Jaime Eduardo Man Boyd, contra la Caja de Ahorros, al no existir prueba aportada por la entidad bancaria, que indicara que los fondos de la Cuenta Dorada número 01-05-000650-3 fueron reportados como inactivos, éstos permanecen en custodia del banco, por lo que deben restituirse los mismos al reclamante**; y además le ordena a la entidad bancaria le sea reversada la suma de nueve mil doscientos sesenta y ocho balboas con diecinueve centésimos (B/.9,268.19), producto del saldo registrado como último movimiento en la cuenta antes mencionada (Cfr. fojas 9-15 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con la decisión adoptada, la ahora demandante interpuso un recurso de apelación ante la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos, lo que dio lugar a que ese cuerpo directivo emitiera la Resolución SBP-JD-0014-2014 de 24 de abril de 2014, a través de la cual, entre otras cosas, mantuvo en todas sus partes el acto administrativo original (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial).

Una vez agotada la vía gubernativa en la forma antes descrita, la recurrente ha interpuesto ante la Sala Tercera la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, aduciendo la supuesta infracción de los artículos 32 y 1650 del Código Comercio; el artículo 109 del Decreto de Gabinete 238 de 2 de julio de 1970; y el artículo 862 del Código Judicial, sobre la base que, según expresaron, que la

Superintendencia de Bancos no tomó en consideración que los dineros reclamados por **Jaime Eduardo Man Boyd**, no le pueden ser devueltos; ya que al transcurrir más de cinco (5) años desde que supuestamente éste efectuó la última transacción hasta la fecha que presentó su reclamo ante la entidad demandada; le prescribió el término para solicitar dichos fondos, tomando en cuenta que el contrato de depósito es un acto de comercio (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

La recurrente además señala que la Caja de Ahorros al igual que el Banco Nacional de Panamá, son entidades bancarias con carácter oficial, y que hasta el año 1998 no le eran aplicables algunas disposiciones que regulaban el régimen bancario de Panamá, entre éstas, las contenidas en los artículos 102 y 103 del Título II, del Decreto de Gabinete 238 de 2 de julio de 1970; razón por la cual estiman que la institución estaba facultada para retener aquellos fondos que estuvieran inactivos por más de cinco (5) años, como es el caso de la Cuenta Dorada número 01-05-000650-3 (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial).

Por otra parte, alega que la entidad también infringió el artículo 862 del Código Judicial; ya que, según su interpretación de la misma, le otorgó valor a la “Libreta de la Cuenta Dorada número 01-05-000650-3” a nombre de **Jaime Eduardo Man Boyd** y/o Haydee Cecilia De Ycaza Romero de Man, aún cuando la Caja de Ahorros dentro de sus registros no tiene información de la existencia de dicha cuenta, y de esa manera acreditar que los cuentahabientes mantenían la suma de dinero que reclaman (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Una vez expuestos los distintos argumentos que plantea la recurrente para sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que estima infringidas, esta Procuraduría considera importante señalar, para los fines del presente proceso, que en torno a la interpretación y aplicación del Decreto de Gabinete 238 de 2 de julio de 1970, por el cual se reforma el Régimen Bancario y se crea la Comisión Bancaria, en lo que respecta a la **inactividad por más de cinco (5) años de bienes, fondos y valores en poder de los bancos, y que pertenecieran a personas cuyo paradero fuera desconocido**, materia que

se encontraba regulada en los artículos 102 y 103 del Decreto de Gabinete 238 de 2 de julio de 1970, y de conformidad con lo que señalaba el artículo 109 de este decreto no le eran aplicable a los bancos oficiales, normas cuyo texto son del tenor siguiente:

“Artículo 102. Todo Banco deberá comunicar a la Comisión sobre cualesquiera bienes, fondos y valores en su poder, que permanezcan inactivos por cinco (5) años y pertenezcan a personas cuyo paradero se ignore. La Comisión después de comprobar este hecho ordenará que su valor líquido sea traspasado al Tesoro Nacional.”

“Artículo 103. El Estado estará obligado a restituir a su dueño los fondos de que trata el artículo anterior, siempre que sean reclamados dentro de los diez (10) años siguientes a la fecha en que le fueron traspasados, pero la restitución se hará sin intereses.”

“Artículo 109. Solo serán aplicables a los bancos oficiales las disposiciones contenidas en los Capítulos V, VII, VIII y IX del Título II, siempre y cuando estas disposiciones no estén en conflicto con las leyes por las cuales se rigen estos bancos. No obstante lo anterior, los Capítulos IV y VI y los Artículos 99 y 100 del Capítulo XII se aplicarán en todo caso a los Bancos Oficiales.”

Expuestas las normas antes indicadas, observamos que la Superintendencia de Bancos, en su informe explicativo de conducta señala que: *“Es importante aclarar que para que procediera la declaratoria de inactividad de una cuenta que perteneciera a personas cuyo paradero se ignore, la misma ha debido estar sin movimiento, pero a su vez, el Banco debía acreditar que había hecho gestiones para localizar a los clientes y debía notificar esta inactividad a la Superintendencia de Bancos (antes Comisión Bancaria Nacional), además de dejar constancia de la remisión de dichos fondos al Tesoro Nacional.”* (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 24 y 25 del expediente judicial).

Cabe resaltar, que la Caja de Ahorros, tampoco tenía en su ley orgánica vigente al momento de la apertura de la Cuenta Dorada número 01-05-000650-3, normativa alguna que se refiriera a la materia de las cuentas inactivas.

Expuestas las consideraciones anteriores; es decir, la no aplicación a los bancos oficiales de algunas normas contempladas en el Régimen Bancario vigente en nuestro país hasta el año 1998, además que la entidad bancaria no contaba con una regulación sobre la

materia, debemos advertir que el punto central a debatir en la acción que ocupa nuestra atención, gira en torno al tema del reclamo presentado ante la Superintendencia de Bancos por Jaime Eduardo Man Boyd, el cual se sustenta en el hecho que, la Caja de Ahorros no le brindó la información pertinente sobre los fondos de la Cuenta Dorada número 01-05-000650-3 que estaban a su nombre y de Haydee Cecilia De Ycaza Romero de Man, situación que está reglamentada en el Acuerdo 003-2008 de 24 de julio de 2008, que establece el procedimiento de atención a reclamos ante la Superintendencia que en el numeral 1 del artículo 2, señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 2: COMPETENCIA. La Superintendencia conocerá de los reclamos de los consumidores bancarios en contra de los bancos, en los siguientes casos:

1. Cuando habiendo recibido respuesta del Banco dentro del término de treinta (30) días, el consumidor bancario se encuentre insatisfecho con ésta. En este caso, el consumidor bancario contará con un plazo de hasta treinta (30) días calendario, contado a partir de la fecha en que obtuvo respuesta formal por parte del Banco, para presentar su reclamo ante la Superintendencia.

2. ...” (El destacado es nuestro)

Visto lo anterior; es decir la insatisfacción del recurrente con la respuesta ofrecida por la Caja de Ahorros sobre su depósito bancario, debemos advertir que dicho tema está contemplado en el Acuerdo 1 de 2008 de 18 de junio de 2008, que regula el sistema de atención a reclamos en las entidades bancarias, el cual establece en sus artículos 1 y 2, lo siguiente:

“ARTÍCULO 1: ÁMBITO DE APLICACIÓN. El presente Acuerdo se **aplicará a los reclamos**, quejas y controversias **que presenten formalmente los clientes bancarios ante el Sistema de Atención de Reclamos en los bancos de Licencia General de acuerdo a lo establecido en el artículo 206 de la Ley Bancaria.”**

“ARTÍCULO 2: SISTEMA DE ATENCIÓN DE RECLAMOS. Los bancos de Licencia General contarán con un conjunto de reglas y procedimientos que contribuyan a la solución de reclamos que se denominará Sistema de Atención de Reclamos, adecuado a la organización, estructura y complejidad de sus operaciones, **para atender, conocer y resolver, en forma**

personalizada, los reclamos, quejas y controversias que surjan de la relación con sus clientes.

...” (Lo resaltado es de esta Procuraduría).

En adición, el artículo 4 de dicho instrumento reglamentario señala las funciones del Sistema de Atención de Reclamos, el cual en sus literales e y g, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 4: FUNCIONES DEL SISTEMA DE ATENCIÓN DE RECLAMOS.

a. Atender, conocer y dar respuesta en forma personalizada a las reclamaciones que presenten los clientes bancarios en un término no mayor de treinta (30) días calendarios.

b. Expedir una constancia escrita, al cliente bancario, sobre la presentación del reclamo.

c. Crear y mantener, en la oficina principal del sistema y por un término de cinco (5) años, un registro de cada una de las reclamaciones interpuestas por los clientes, el cual debe contener todas las incidencias que se relacionan con dicho reclamo, así como el resultado de su gestión.

d. Mantener a disposición de la Superintendencia de Bancos los registros contentivos de las reclamaciones.

e. Informar al cliente la respuesta motivada a su reclamo mediante documento escrito o por medios electrónicos.

f. Cuando el cliente sea un consumidor bancario, se le debe informar que en caso de inconformidad con la respuesta recibida tendrá un plazo de treinta (30) días para presentar su reclamo ante la Superintendencia.

g. Todas aquellas que, en el ejercicio de su función, le exija la Gerencia General y cualquier otra que la Superintendencia de Bancos requiera.” (Lo resaltado es de este Despacho).

De lo anterior, se infiere que dentro de las funciones de toda entidad bancaria está la de presentar a sus clientes la información que éstos requieran de forma clara, expedita y transparente, en beneficio y protección del dinero de los depositantes.

En ese mismo sentido, coincidimos con la Superintendencia de Bancos, quien en la parte motiva de la Resolución S.B.P. SAC No.1021-2013 de 3 de diciembre de 2013 señala que: “... este Despacho considera importante a la entidad bancaria que **al momento de emitir las respuestas a los reclamos que realicen sus clientes, deben brindar la misma de manera formal y con las explicaciones pertinentes del caso conforme a lo normado en el Acuerdo 1 de 2008 de 18 de junio de 2008... el Banco debió ser más diligente en la tramitación del reclamo presentado por JAIME EDUARDO MAN BOYD, ante el**

Sistema de Atención a Reclamos, dejando constancia dentro del expediente que se realizaron las investigaciones pertinentes para resolver la reclamación, lo cual debió evidenciarse en la respuesta formal del reclamo,... el cual **solo se limitaba a indicar que:...** ‘...*en investigación realizada, la Gerencia de tecnología, nos informa, que no aparece información de esta cuenta en nuestra base de datos, ya que han pasado veinticinco años desde el último movimiento de la libreta, que usted posee y por Ley ya está prescrito...*’ (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

En este orden de ideas, debemos indicar que el artículo 192 del Texto Único del Decreto Ley 9 de 1998, establece lo siguiente:

“Artículo 192. PRINCIPIOS. Los principios establecidos en los títulos V y VI de este Decreto Ley tienen por finalidad aportar, a la relación contractual, la equidad necesaria y deseada para garantizar el equilibrio de las partes.

Los bancos están obligados a prestar sus servicios a los clientes bancarios con transparencia, probidad, y equidad, de conformidad con las normas y principios del presente Título.” (El destacado es nuestro)

De la lectura de la norma transcrita, resulta claro que la Caja de Ahorros no tomó las previsiones necesarias para informarle a Jaime Eduardo Man Boyd las gestiones realizadas a fin de absolver el reclamo presentado, incumpliendo así con lo previsto en el artículo 192 de la ley bancaria y el artículo 4 del Acuerdo 1 de 2008 de 18 de junio de 2008, sobre el sistema de atención a reclamos en las entidades bancarias; como consecuencia, se dio inicio del procedimiento administrativo, lo que dio lugar a que el Superintendente de Bancos efectuara una evaluación en la que determinó que la conducta de la entidad bancaria se considerara como violación al régimen bancario vigente.

En consecuencia, la decisión adoptada por la Superintendencia de Bancos en el acto acusado, en el sentido de acoger el reclamo presentado por Jaime Eduardo Man Boyd, en contra de la Caja de Ahorros, se hizo con pleno sustento en la normativa que regula la materia.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución S.B.P. SAC No.1021-2013 de 3 de diciembre de 2013, emitida por la Superintendencia de Bancos**, y pide se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

IV. Pruebas. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

V. Derecho. Se niega el invocado en la demanda.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 365-14