

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1476

Panamá, 23 de agosto de 2023

Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción (Especial).

Contestación de la demanda corregida.

Expediente 1208232022.

La Licenciada **Maribel Ortiz Sandoval**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DNP 037-19 HC de 18 de enero de 2019, 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 para que se hagan otras declaraciones.

**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, para intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior, por medio del cual se impugna una resolución emitida por la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, que guarda relación con una queja interpuesta por la Licenciada **Maribel Ortiz Sandoval**, en su calidad de consumidor, en contra del agente económico **Banistmo, S.A.**, y a su vez, en contra de la Asociación Panameña de Crédito (APC Buró, S.A.), debido al incumplimiento en la precisión, veracidad y exactitud del dato, en su historial de crédito (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

**I. Antecedentes del caso.**

Como primer aspecto, debemos señalar que el origen de la controversia que hoy se analiza guarda relación a transacciones realizadas con una tarjeta de crédito, no reconocidas por la Licenciada **Maribel Ortiz Sandoval**, en el año 2011 en la República de Colombia, por un monto de mil novecientos setenta y tres balboas con cincuenta centésimos (B/.1,973.50), que hoy reflejan un saldo de tres mil ochocientos balboas con cuatro centésimos (B/.3,800.04), que incluye capital, recargo e intereses en su estado de cuenta y en su historial de crédito (Cfr. fojas 2-5 del expediente administrativo).

Al respecto, la consumidora interpuso una denuncia penal, cuyo conocimiento correspondió al Juzgado Séptimo de Circuito de lo Penal del Primer Circuito Judicial de la Provincia de Panamá, quien decidió dictar un sobreseimiento provisional objetivo e impersonal, indicando que se había logrado acreditar la existencia del delito de uso indebido de tarjeta de crédito, pero no existía vinculación entre el hecho delictivo y persona alguna (Cfr. fojas 41-42 del expediente administrativo).

Conforme se observa en la Nota de 19 de noviembre de 2008, la Licenciada **Maribel Ortiz Sandoval** solicitó a la entidad bancaria HSBC Panamá (hoy Banistmo, S.A.), cancelar el seguro de fraude de su tarjeta de crédito, manifestando que estaba anuente de asumir la responsabilidad por cualquier cargo, pago o consumo registrado con la tarjeta, por motivo de pérdida, robo, asalto, fraude o situaciones que pudiesen ocurrir a la misma (Cfr. foja 23 del expediente administrativo).

En ese sentido, la consumidora acudió a la entidad que hoy demanda con el fin de presentar una queja en contra de la entidad bancaria, Banistmo, S.A., advirtiendo que aunque había presentado el reclamo correspondiente ante la Superintendencia de Banco, así como la denuncia penal que había sido conocida por el Juzgado Séptimo Penal de Circuito del Primer Circuito Judicial de la provincia de Panamá, lo cierto era que, en su historial de crédito mantenía una información incorrecta, respecto a la fecha de inicio de la relación con la entidad bancaria, y que se había incorporado la observación denominada "cuenta contra reserva" en la transacción que no reconocía por ser de naturaleza delictiva (Cfr. fojas 2-5 del expediente administrativo).

De acuerdo con la información que consta en el expediente judicial, el acto acusado de ilegal, lo constituye la **Resolución 037-19-HC de 18 de enero de 2019**, emitida por la Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, producto de un procedimiento de queja, con la cual se decidió acceder a la pretensión de la Licenciada **Maribel Ortiz Sandoval**, al ordenar al agente económico, Banco Banistmo, S.A., y a la APC Buró, S.A., que se modificara la referencia de crédito de la consumidora, específicamente en lo concerniente a la fecha de inicio de la relación de la cliente con el ente bancario, es decir, "debe ser 4 de enero de 1993, no 1 de enero de 1994) (Cfr. fojas 18-20 del expediente judicial).

No obstante, a pesar que la decisión le favorecía, la recurrente mantenía una disconformidad con el mencionado acto administrativo, e interpuso recurso de apelación en contra del mismo, siendo éste resuelto a través de la **Resolución ADPC 0577-22 de 13 de junio de 2022**, que mantuvo la decisión del acto originario pero reconoció una pretensión adicional de la actora, cuyo contenido consistía en que tanto a la empresa Banistmo, S.A., como la APC Buró, S.A., eliminaran la observación denominada "*Cuenta contra reserva*" dentro del historial de crédito de la quejosa (Cfr. 21-28 del expediente judicial).

Sin embargo, aun cuando ambas decisiones fueron favorables para la Licenciada **Maribel Ortiz Sandoval**, ésta acudió a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, actuando en su propio nombre y representación, para interponer acción contencioso administrativa de plena jurisdicción corregida el 29 de noviembre de 2022, la cual fue admitida a través de la Providencia de 14 de diciembre de 2022, ordenando el traslado de la misma a la entidad demandada, al ente bancario y a esta Procuraduría para intervenir en el proceso instaurado, en interés de la ley (Cfr. fojas 4 a 11 y 29 del expediente judicial).

## **II. Norma que se aduce como infringida.**

La demandante sostiene que el acto acusado vulnera el contenido del **artículo 4 de la Ley 24 de 22 de mayo de 2002**, que regula el servicio de información sobre historial de crédito de los consumidores o clientes, modificada mediante la **Ley 195 de 31 de diciembre de 2020**, publicada en la Gaceta Oficial 29188-B de 31 de diciembre de 2020.

El contenido de la disposición en referencia, establece todos los aspectos relacionados a la exactitud y actualización en la calidad de los datos del historial de crédito de los consumidores, clientes o los agentes económicos, así como los que sean manejados por las agencias de información de datos y los generados por transacciones de carácter económico, financiero, bancario, comercial o industrial, para que con veracidad conste la situación real del cliente o consumidor.

Asimismo, determina que los datos reflejarán el movimiento de pagos, abonos, arreglos de pagos y las cancelaciones de las obligaciones, y le corresponderá al agente económico actualizar el

historial numérico, luego de seis meses que el cliente o consumidor haya cumplido (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

### **III. Argumentos de la demandante.**

Esta Procuraduría observa que la parte actora no clasifica los hechos que sustentan su pretensión en forma numerada, por el contrario, efectúa una explicación conjunta de los acontecimientos ocurridos antes y después del acto acusado identificados con las letras A y B; sin embargo, en la parte medular del concepto de violación de la disposición que señala como infringida, indica que la entidad demandada, violó las normas invocadas por indebida aplicación, pues a su juicio, la entidad no precisó la calidad del dato en el historial de crédito; y, en atención a ello, estima que no ha podido precisar la verdad del dato, por encontrarse desfasado con la entidad bancaria (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

### **IV. Informe de Conducta.**

Mediante la Nota AG-689-22/JQQ/Legal de 27 de diciembre de 2022, la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, remitió a la Sala Tercera el informe de conducta explicando cronológicamente los hechos que dieron origen al procedimiento administrativo de queja instaurado el 11 de abril de 2018, por parte de la consumidora, **Maribel Ortiz Sandoval**, en contra del agente económico, **Banistmo, S.A.**, así como cada una de las actuaciones que sustentan la emisión de la Resolución DNP 037-19 HC de 18 de enero de 2019 (acto impugnado), siendo ésta parcialmente modificada, según la Resolución ADPC-0577-22 de 13 de junio de 2022, al momento de decidir el recurso de apelación prestado por la recurrente (Cfr. fojas 31-40 del expediente judicial).

### **V. Argumentos del tercero interesado en el proceso.**

Por su parte, la firma de abogados Alemán, Cordero, Galindo & Lee en nombre y representación de la empresa Banistmo, S.A., fue aceptada en calidad de tercero interesado en el presente proceso mediante Providencia de 28 de marzo de 2023, indicando en lo medular de su escrito de contestación de demanda, recibido en la Secretaría de la Sala Tercera el 21 de abril de 2023, su oposición a los argumentos expuestos por la parte actora, enfatizando que las decisiones de la entidad fueron favorables para la recurrente, quien mediante la acción que se analiza, se limita a expresar supuestas

irregularidades por parte de la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia** sin demostrar de manera concreta el cargo de ilegalidad en contra de la entidad, exigiéndole que se le repare un derecho, omitiendo advertir que dicha irregularidad fue subsanada en la esfera administrativa, y como consecuencia de ello, acatada tanto por Banistmo, S.A., como por la APC Buró, S.A. (Cfr. fojas 53-60 del expediente judicial).

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

Luego de analizar los argumentos expuestos por la parte actora, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, así como aquellos señalados por la autoridad demandada, y por la entidad bancaria que interviene como tercero interesado en el proceso, esta Procuraduría procede a exponer su criterio de legalidad.

Es pertinente enfatizar que la Ley 24 de 22 de mayo de 2002, por la cual se regula el servicio de información sobre el historial de crédito, por expresa disposición en su artículo 45, establece que consiste en una excerta legal de carácter público, interés social y de efecto retroactivo, en lo concerniente al derecho de rectificación y eliminación de la información de los consumidores y clientes.

En ese sentido, este Despacho es del criterio que la pretensión de la Licenciada **Maribel Ortiz Sandoval**, respecto a la corrección de la fecha de inicio de la relación con la entidad bancaria, a fin que se reflejara el dato: “4 de enero de 1993”, y se eliminara: “1 de enero de 1994”, resulta completamente viable y acertada, pues así lo establece el contrato celebrado ente la prenombrada y The Chase Manhattan Bank (Ahora Banistmo, S.A.); sin embargo, lo cierto es que la entidad acusada accedió a dicha petición y ordenó tanto a Banistmo, S.A., como a la APC Buró, S.A., a efectuar la corrección, razón por la que esta Procuraduría estima que el cargo de ilegalidad en contra de la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, no debe prosperar.

Ahora bien, en grado de apelación, la entidad demandada accedió a que fuera eliminado del historial de crédito, el apartado con la observación que contenía la frase: “*Cuenta Contra Reserva*”, y que se mantuviera actualizada la referencia de la consumidora; sin embargo, a través de la Nota 2022-0354-RES de 23 de septiembre de 2022, la APC Buró, S.A., respondió lo siguiente: “*Le comunicamos que la referencia de crédito No.2006100040 con el agente económico BANISTMO, S.A., no se refleja*

en nuestra base de datos, de manera que no nos permite realizar la modificación instruida en la presente Resolución.” (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Por lo anterior, cobra gran relevancia hacer mención de lo aclarado por el tercero interesado al momento de contestar la demanda en estudio, veamos:

“...No obstante, el hecho de que ya no aparezca reflejada la referencia bancaria No.2006100040 en el historial crediticio de la señora Ortiz, atiende a otras de las exigencias establecidas en la Ley 24 de 2002 (sic), en este caso en el artículo 26 de dicha Ley, el cual establece un término de prescripción de las referencias de crédito a los siete años transcurridos después de haber recibido el último pago, teniendo en cuenta, que **se eliminara la referencia bancaria más no la deuda.**

En ese sentido, tal como lo planteó Banistmo en sus descargos en el proceso administrativo, “...cabe señalar que dicha cuenta reporta el último pago recibido el 30 de mayo de 2012...”, por lo cual, encontrándose en marzo de 2023, ya han pasado diez (10) años desde la fecha en se reportó el último pago, motivo por el cual, en virtud de la Ley antes citada, se procedió a eliminar el historial crediticio, más no la deuda.” (Cfr. fojas 57-58 del expediente judicial).

Lo anterior nos permite comprender que, en efecto, la entidad actuó en debida forma, desde la emisión del acto originario, pues ordenó a la entidad bancaria a mantener actualizada la información crediticia, obteniendo de esta manera que Banistmo, S.A. observara las normas de prescripción estrechamente relacionadas a los historiales, establecidas en la ley especial de crédito que contiene la disposición invocada como infringida por la accionante.

No obstante, debemos indicar que la deuda mantenida en el tiempo por la consumidora es el resultado de una tarjeta de crédito adquirida sin cobertura de seguro de fraudes, lo que la responsabiliza directamente, como titular de la misma, por cualquier situación que perjudique la suma de dinero que le proporcionó el banco; es decir, si la transacción realizada en el año 2011 en la República de Colombia, que origina el dato denominado como: “*Cuenta contra reserva*”, en su historial de crédito, visible en el año 2018 cuando presentó la queja ante la entidad acusada, lo cierto es, que no le corresponde a la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia** eliminar el compromiso adquirido por la consumidora, ni valorar el proceso penal por la comisión del delito de fraude, instaurado por la recurrente, para evitar el pago de la transacción que señala no

haber realizado; ya que, evidentemente, en su historial de crédito se reflejarán todos los compromisos que el deudor haya adquirido, y se establecerán las anotaciones respectivas, conforme al comportamiento del cliente, lo que resulta conforme a la ley aplicable.

Para lograr una mejor aproximación al tema objeto de este análisis, resulta pertinente advertir que la tarjeta de crédito expedida por la entidad bancaria, representa un financiamiento a corto plazo para el cliente, **quien tiene la responsabilidad de pagar la cantidad de dinero que adeude por las compras o servicios consumidos por medio de dicho crédito**, es por ello, que la utilidad de este servicio reside en que el tarjetahabiente puede efectuar gastos sin necesidad de llevar dinero efectivo consigo.

Dentro del marco de este criterio conceptual, este Despacho debe enfatizar que **la responsabilidad de la entidad bancaria o financiera que emite la tarjeta de crédito, se limita y recae exclusivamente sobre el desembolso del dinero y no sobre las transacciones del cliente**, en ese sentido, el banco solo podrá sugerir al usuario que opte por un seguro de fraude para proteger el dinero otorgado en crédito, pues si llegara a ocurrir una situación fraudulenta, tal como parece haber ocurrido con la actora, no tendrá que asumir directamente frente al banco la suma de dinero por una transacción que no haya realizado.

Lo señalado por este Despacho se encuentra plenamente acreditado en el artículo 12 del Acuerdo 7-2003 de 16 de octubre de 2003, emitido por la Junta Directiva de la Superintendencia de Bancos de Panamá, en siguiente orden:

**“Artículo 12: Seguros contra fraudes o fondos de contingencia.**  
El Banco **podrá recomendar** a sus clientes la utilización de pólizas de seguro de robo y fraude u otros mecanismos de protección y contingencia, que permitan cubrir transacciones no autorizadas por el tarjetahabiente.”

Es por ello que la responsabilidad de todas las transacciones realizadas por medio de la tarjeta de crédito recae directamente sobre el tarjetahabiente, de esta manera, **la entidad bancaria solo podrá recomendar al cliente**, que opte por un seguro de fraudes o fondos de contingencias que pueda proteger la suma de dinero proporcionada.

En ese mismo orden de ideas, podemos señalar que mediante la Ley 81 de 31 de diciembre de 2009, que tutela los derechos de los usuarios de la tarjeta de crédito y otras tarjetas de financiamiento, específicamente en su artículo 2 (numerales 3 y 4), se establecen definiciones para los contratos de tarjetas de crédito, veamos:

“**Artículo 2. Conceptos básicos.** Para los fines de la presente Ley, los siguientes términos se entenderán así: ...

3. **Contrato de tarjeta de crédito.** Aquel celebrado entre una entidad financiera y otra persona, mediante el cual se le concede a esta última el derecho de utilizar una o más tarjetas de crédito o tarjetas de financiamiento, para facilitarle la adquisición de bienes, dinero o servicios en los comercios afiliados al sistema.

Este contrato también se puede llamar apertura de crédito utilizable mediante tarjeta de crédito o de cualquier otra manera, sin que por ello pierda su esencia.

4. **Contrato mercantil.** Aquel celebrado verbalmente o por escrito entre el tarjetahabiente y el comercio afiliado, mediante el cual adquiere dinero o arrenda o adquiere bienes o servicios de este último.” (Lo resaltado es de este Despacho).

La situación jurídica planteada permite determinar que la Licenciada **Maribel Ortiz Sandoval**, no ha cumplido con el pago adeudado ante la entidad bancaria, lo que podría concluir que la accionante intenta evadir el pago de su obligación, e incluso, prescindir del compromiso asumido frente a los fraudes que pudieran afectar el dinero suministrado por la entidad bancaria, pretendiendo que la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia** elimine el compromiso crediticio y pondere una decisión emitida en la esfera penal que, por una parte, no le corresponde a la entidad que hoy demanda, y que por el otra, no le exime de honrar la deuda.

En un caso similar, el Pleno de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, dictaminó mediante **Sentencia de 31 de agosto de 2009**, lo que a continuación citamos:

“...La Sala hace propia lo que la entidad manifiesta en su informe de actuación, en el sentido de que no debe perderse de vista que **la sanción impuesta a HSBC BANK (PANAMÁ) S.A.**, no tiene como presupuesto fáctico una infracción a las normas de historial de crédito por haber realizado una anotación errónea en cuanto a la existencia o no de mora por parte del deudor, o que la suma adeudada no era correcta o si existió un atraso en el pago por parte del deudor, **sino que ello obedece a la inconsistencia entre la información aportada por la ASOCIACIÓN**



**PANAMEÑA DE CRÉDITO (APC)** y el agente económico **HSBC BANK (PANAMÁ) S.A.**

Todo lo anteriormente anotado permite a la Sala concluir que lo actuado por la entonces Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor en **el acto demandado se ajusta a derecho**, de modo que no se configura la violación del numeral 5 del artículo 23, ni del artículo 34 y numeral 10 del artículo 40 de la Ley 24 de 2002, en los términos alegados por el demandante.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución N°CS-G-A.P.-015-06 de 23 de febrero de 2006, emitida por el Comisionado Sustanciador de la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (ahora Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia), ni su acto confirmatorio..." (Lo destacado es nuestro).

Por consiguiente, este Despacho considera que la entidad demandada, **no ha vulnerado el contenido del artículo 4 de la Ley 24 de 22 de mayo de 2002**, modificado mediante la Ley 195 de 31 de diciembre de 2020, por el contrario, analizó en debida forma cada una de los hechos expuestos por la quejosa y ordenó lo correspondiente al agente económico y consecuentemente al ente encargado de proporcionar el registro crediticio del consumidor.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DNP 037-19 HC de 18 de enero de 2019**, emitida por la Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, ni su acto confirmatorio; y, en consecuencia, se desestime las demás pretensiones de la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General