

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 999

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 22 de septiembre de 2016

Proceso Contencioso
Administrativo
de Plena Jurisdicción.

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.

El Licenciado Javier Isaac Ruiz A., actuando en representación de **Banco Nacional de Panamá**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DNP 313-14 HC de 18 de noviembre de 2014, 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 el Tribunal 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 en el proceso descrito en el margen superior, ya que nos encontramos ante un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción en el cual se impugna una resolución que en la vía gubernativa resolvió una controversia entre particulares, es decir, entre **Yalkiria del C. Yanguéz V** y el Banco Nacional de Panamá, en su condición de agente económico, en ejercicio de la banca comercial.

I. Antecedentes.

El día 15 de septiembre de 2014, **Yalkiria del C. Yanguéz V.**, presentó una queja en contra del agente económico **Banco**

Nacional de Panamá, la cual se encontraba fundamentada, entre otras consideraciones, en lo siguiente:

"El 14 de enero de 1999, celebré Contrato de Préstamo Personal con el Banco Nacional, sucursal del Área Occidental, provincia de Chiriquí, cuyo monto fue por la suma de Tres Mil trescientos setenta con 00/100 (B/.3,370.00), constituyendo como mi fiador solidario mi hermano **YORELIS YENIN YANGUEZ VASQUEZ**, con cédula No. 4-261-768, quien es miembro de la Policía Nacional.

Por circunstancias de la vida, quedé cesante en la empresa donde laboraba, por lo que al momento de mi cesantía mantenía con el Banco Nacional un saldo de B/.2,663.91, más un interés de B/.443.07, para la fecha del 1 de marzo de 2004. En virtud de esta situación el Banco Nacional, por intermedio del Juzgado Ejecutor del área Occidental, dicta el Auto No.158 de fecha 1 de marzo de 2004, donde Decreta Secuestro sobre el 15% del excedente del salario mínimo que pudiéramos devengar tanto mi persona, como mi hermano **YORELIS YENIN YANGUEZ VASQUEZ**, hasta la suma de B/.3,156.98, comunicando esta decisión a la Contraloría General de la República.

En vista que estaba sin trabajo y como mi hermano es miembro de la Policía Nacional, el secuestro decretado, recayó sobre el salario que devengaba, comenzando la Contraloría a descontarle desde la primera quincena del mes de abril de 2004, hasta la segunda quincena del mes de septiembre de 2009, por lo que la obligación quedó totalmente cancelada, tal y como consta en las copias autenticadas de las Certificaciones expedidas por la Contraloría General de la República y que adjuntamos a esta queja.

Mediante Auto No.918 del 26 de noviembre de 2004, el Juzgado Ejecutor del área Occidental, eleva a Embargo el Secuestro decretado, comunicando tal decisión a la Contraloría General y haciéndose efectivo el mismo y haciendo entrega al Banco Nacional de Panamá, de las sumas embargadas, sin embargo, en los sistemas y departamentos de esa institución bancaria, no constan los pagos y mucho menos que hayan recibido los descuentos, tanto del secuestro como lo del

embargo, situación que me ha perjudicado enormemente, pues aparezco como morosa en la Asociación Panameña de Crédito y en el mismo Banco Nacional de Panamá." (Cfr. fojas 3 - 4 del expediente administrativo).

Considerando lo dispuesto en la Ley 24 de 22 de mayo de 2002, modificada por la Ley 14 de 18 de mayo de 2006, que regula el servicio de información sobre el historial de crédito de los consumidores o clientes, que faculta a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, para conocer y atender las quejas de los consumidores o clientes y supervisar e investigar las prácticas de los agentes económicos y las agencias de información de datos, mediante la Nota DNP/DI/EE/715-14 de 17 de septiembre de 2014, se le solicitó al **Banco Nacional de Panamá** que remitiera un informe en donde se sustentaran las razones que motivaron el suministro de los datos reflejados en el historial de crédito de **Yalkiria del C. Yanguez V.**, aportando las pruebas pertinentes (Cfr. foja 22 del expediente administrativo).

El día 2 de octubre de 2014, el **Banco Nacional de Panamá** presentó un escrito de contestación a la queja presentada por **Yalkiria del C. Yanguez V.**, en donde indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

"**SEGUNDO:** Después de haber realizado un análisis profundo de la Queja presentada por la señora **YALKIRIA DEL CARMEN YANGUEZ**, podemos observar que dada la alta morosidad que reflejaba este préstamo, y que las gestiones de cobros resultaban infructuosas, se aprobó transferir el préstamo al Departamento Jurídico para que se realizaran las acciones legales pertinentes, a fin de poder recuperar el crédito otorgado.

TERCERO: Encontrándose ya este crédito en el Departamento de Jurisdicción Coactiva,

mediante Auto No.293 de 19 de abril de 2004, se declaró la obligación de plazo vencido, y en consecuencia, se Libró Mandamiento de Pago Ejecutivo, y mediante Auto No 158 de 1 de marzo de 2004, se decretó formal Secuestro en contra de **YALKIRIA DEL CARMEN YANGUEZ VASQUEZ**, portadora de la cédula de identidad personal No.4-230-1000 y **YORELIS YENIN YANGUEZ VASQUEZ**, portador de la cédula de identidad personal No.4-261-768, sobre bienes de su propiedad.

CUARTO: Posterior a las gestiones de corbos y acciones judiciales infructuosas para recuperar el saldo adeudado por la quejosa, se transfirió la morosidad a la cuenta de reserva de esta entidad bancaria.

QUINTO: Ahora bien en relación a los pagos recibidos por la Contraloría General de la República, por la suma de B/.3,156.98, atendiendo a la medida cautelar de secuestro que fue elevada a la categoría de embargo, se hace importante aclarar que ésta proviene de una acción netamente judicial y no por el pago voluntario de la clienta, además, que dicha petición de descuento del quince por ciento (15%) del excedente del salario mínimo que devengaba la señora **YORELIS YENIN YANGUEZ VASQUEZ**, se solicitó a la Contraloría General de la República, indicándole que la misma era más los intereses que se generarían hasta el completo pago de la obligación, situación que no fue acatada por dicha entidad, ya que debía esperar hasta que el Juez Ejecutor le comunicara por escrito el levantamiento de la medida por la cancelación de los saldos adeudados" (Cfr. fojas 26 - 27 del expediente administrativo).

Atendiendo a los argumentos tanto del consumidor como del agente económico, la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia emitió la Resolución DNP 313-14 HC de 18 de noviembre de 2014, a través de la cual se resolvió, entre otras cosas, ordenar al **Banco Nacional de Panamá** a eliminar las referencias crediticias 2002800415 y 2013998020, cuya titular es **Yalkiria del C. Yanguetz V.** (Cfr. fojas 51 - 52 del expediente administrativo).

Producto de su inconformidad con la decisión de primera instancia, el agente económico interpuso un recurso de apelación en contra de la resolución arriba indicada, el cual fue resuelto mediante la Resolución A-DPC-1229-15 de 30 de septiembre de 2015, la cual resolvió confirmar la resolución impugnada, notificándose la hoy recurrente de la misma el día 7 de octubre de 2015, agotándose de esta manera la vía gubernativa (Cfr. fojas 81 - 84 del expediente administrativo).

Así las cosas, el 7 de diciembre de 2015, el agente económico interpuso una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción en contra de la Resolución DNP 313-14 HC de 18 de noviembre de 2014, la cual sustentó, entre otras consideraciones, en lo siguiente:

"**SEGUNDO:** Cabe destacar, que fue la Resolución de segunda instancia, dictada por el Administrador de **A.C.O.D.E.C.O.**, la que manifestó que se fundó en el Informe emitido por el Departamento de Análisis y Estudio de Mercadeo de dicha Entidad Reguladora, que rindió el Informe DAEM-244-14 de 10 de octubre de 2014, que determinó que la obligación estaba reportada dos -2- veces, lo que concluyó del documento al reverso de la foja 24 del expediente (que no indica que documento es), al comparar los campos identificados como fecha de inicio de la elación, fecha de vencimiento y monto original, observó que eran idénticos, concluyendo que ello constituye una violación de la Ley 24 de 2002, modificada por la Ley 14 de 2006.

Al respecto, esta representación judicial sostiene que lo anterior no se debe interpretar como referencias idénticas, sino que se mantenía el status del préstamo, razón por la que la referencia de **YALQUIRIA YANGUEZ** apareció de esta forma." (Cfr. fojas 13 - 14 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la actora alega que la Resolución DNP 313-14 HC de 18 de noviembre de 2014, emitida por la Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, es nula, por ilegal, puesto que infringe las siguientes disposiciones:

A. El **artículo 836** del Código Judicial, que indica 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. Las declaraciones o afirmaciones que hagan el otorgante u otorgantes en escritura pública o en cualquier documento público tendrá valor entre éstos y sus causahabientes, en lo dispositivo y aún en lo enunciativo siempre que tengan relación directa con lo dispositivo del acto o contrato. Deben ser tomadas en cuenta en su integridad, con las modificaciones y aclaraciones, y el Juez las apreciará en concurrencia con las otras pruebas del expediente, y según las reglas de la sana crítica. Pero respecto a terceros, el Juez las apreciará sólo en lo que se refiera de modo directo a lo dispositivo del acto o contrato, tomando en cuenta asimismo las otras pruebas del expediente y apreciándolas según las reglas de la sana crítica (Cfr. fojas 20 - 21 del expediente judicial).

B. El **artículo 155** de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual dispone que serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derechos los actos que afecten derechos subjetivos, los que resuelvan recursos, los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes de

idéntica naturaleza y aquellos en donde así lo disponga expresamente la ley (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

C. El **artículo 40** (numeral 3 y 10) de la Ley 24 de 22 de mayo de 2002, modificada por la Ley 14 de 18 de mayo de 2006, los que establecen que se considera como infracción grave no entregar la información que solicite la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia con respecto a los casos que ingresen a dicha institución y que, por razón de su competencia, deban conocer, así como proporcionar, mantener y transmitir datos que no sean exactos y veraces (Cfr. fojas 17 - 18 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

(Luego de haber realizado un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría considera que **no le asiste la razón a la recurrente**, en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por la **Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, son contrarios a Derecho, por supuestamente haber violentado el artículo 836 del Código Judicial; el artículo 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 y el artículo 40 (numeral 3 y 10) de la Ley 24 de 22 de mayo de 2002, los cuales serán analizados de manera conjunta en atención a la relación que guardan entre sí.

Previo al análisis de las normas que la demandante considera han sido vulneradas producto de la emisión del acto

objeto de reparo, consideramos importante hacer los siguientes señalamientos.

El proceso iniciado por **Yalkiria del C. Yanguéz V.**, en la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia contra el agente económico **Banco Nacional de Panamá**, tenía por finalidad la rectificación de unas referencias de crédito que, a consideración del consumidor, no resultaban veraces.

En este sentido, el agente económico presentó su contestación a la queja interpuesta; sin embargo, en dicho escrito se limitó a indicar las razones por las cuales la quejosa mantenía saldos morosos con la institución, cuando el objeto del proceso era determinar si las dos referencias bancarias que reposaban en el historial de crédito de la quejosa resultaban correctas, o no (Cfr. fojas 3 - 5 y 26 - 29 del expediente judicial).

En este contexto, la Resolución DNP 323-14 HC de 18 de noviembre de 2014, indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

"Una vez analizadas las piezas procesales que se encuentran dentro del expediente, se puede observar que el agente económico BANCO NACIONAL DE PANAMA, no aportó documentación suficiente, que permita comprobar los datos reportados. En tal sentido, consideramos que la referencia crediticia debe ser eliminada, pues no refleja la realidad crediticia del consumidor, lo cual constituye una infracción grave tipificada en el artículo 40, numeral 3 de la Ley No.24 de 22 de mayo de 2002, modificada por la Ley No.14 de 18 de mayo de 2006, por lo que es procedente ordenar la eliminación de la referencia de crédito." (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

En este mismo orden de ideas, al momento en que el agente económico presentó su recurso de apelación en contra de la resolución de primera instancia, éste volvió a pronunciarse solamente en cuanto a la existencia de la deuda y no realizó mayores explicaciones sobre las referencias reportadas (Cfr. fojas 60 - 62 del expediente administrativo).

Dicho lo anterior, resulta importante poner de relieve que durante la investigación desarrollada en la vía administrativa el agente económico no respondió, ni presentó argumentos contra lo que representaba la causa de pedir, a saber, la determinación de la exactitud, o no, de las dos referencias de crédito que fueron incluidas en el historial de **Yalkiria del C. Yanguéz V.**, situación que fue tomada en consideración por la Autoridad al momento de la emisión del acto objeto de reparo.

Luego de haber aclarado lo anterior, pasamos ahora al estudio del concepto de la violación de las normas invocadas por el recurrente, análisis que será realizado de conformidad al principio de *calidad de datos* contenido en el artículo 4º de la Ley 24 de 22 de mayo de 2002, el cual es del tenor siguiente:

"Artículo 4. Calidad de datos. Los datos sobre historial de crédito, brindado por los consumidores o clientes o por los agentes económicos, los manejados por las agencias de información de datos y los generados por transacciones de carácter económico, financiero, bancario, comercial o industrial, **deberán ser exactos y actualizados de forma que respondan con veracidad a la situación real del consumidor o cliente.**" (El resaltado es nuestro).

El artículo 836 del Código Judicial, que indica 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 20 - 21 del expediente judicial).

La actora considera que esta norma fue violada de forma directa, por omisión, por la Autoridad; ya que no tomó en cuenta el valor probatorio que, como documento público, tenían las pruebas presentadas, sin perjuicio que no fueron apreciadas en concurrencia con las otras pruebas del expediente y según las reglas de la sana crítica.

En lo que respecta a la alegada violación del artículo al que hacemos referencia, no compartimos el argumento expuesto por la actora; ya que, como mencionamos en los párrafos que anteceden, el objeto del proceso que se surtió en la Autoridad tenía por finalidad que se acreditara la veracidad, o no, de las dos (2) referencias de crédito que le fueron incluidas en el historial de crédito de **Yalkiria del C. Yanguéz V.**; sin embargo, tanto la actividad probatoria como los argumentos utilizados por el agente económico estuvieron dirigidos a acreditar la existencia del préstamo, así como su morosidad **y no la exactitud de la información contentiva de la referencia crédito, siendo esto último sobre lo que realmente radicaba el proceso.**

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto, la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, a través de su Resolución A-DPC-1229-15 de 30 de septiembre de 2015, indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

"Toda relación comercial entre cualquier agente económico y sus consumidores, debe ser sustentada mediante documentación idónea que demuestre dicho vínculo, en el caso que nos ocupa, como primer aspecto, debemos señalar

que mediante experticias realizadas por el Departamento de Análisis y Estudio de Mercado de la Autoridad, se determinó en primera instancia, mediante informe DAEM-244-14, de 10 de octubre de 2014, que la misma obligación estaba reportada dos (2) veces, lo cual se infiere del documento visible al reverso de la foja 24 del expediente, al comparar los campos identificados como fecha de inicio de la relación, fecha de vencimiento, y el monto original (referencias 2013998020 y 2002800415), los cuales son idénticos, ellos de por sí constituye una infracción a la Ley 24 de 22 de mayo de 2002, modificada por la Ley 14 de 18 de mayo de 2006, que regula el servicio de información de los consumidores o clientes, por estar reportada la quejosa de forma no exacta o veraz." (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

De lo anterior, se puede concluir que la Autoridad sí realizó un análisis de los documentos que fueron aportados al proceso; sin embargo, a su juicio éstos no fueron lo suficientemente eficaces para determinar la veracidad y exactitud de los datos incorporados al historial del crédito de **Yalkiria del C. Yanguéz V.**

El artículo 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que dispone que serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derechos los actos que afecten derechos subjetivos, los que resuelvan recursos, los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes de idéntica naturaleza y aquellos en donde así lo disponga expresamente la ley (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

La actora es de la opinión que este artículo fue vulnerado de manera directa, por omisión, debido a que la resolución de primera instancia no estuvo sustentada ni motivada, y que en el caso de la de segunda instancia, si bien, sí fue sustentada,

no señaló por qué la documentación aportada por el Banco no demostraba que la referencia de crédito de la cliente no estaba errada (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

En lo que respecta a este cargo de violación, debemos indicar que en el caso de la resolución de primera instancia, la misma si se encuentra sustentada y motivada, citando inclusive la Autoridad parte de lo que fue el argumento utilizado por el agente económico tendiente a fin de desvirtuar las pretensiones de la consumidora, a saber:

"... como el préstamo de la señora YALKIRIA DEL CARMEN YANGUEZ VASQUEZ, se encontraba en cuenta contra reserva, la aplicación de los descuentos que realizaba la Contraloría General de la República, fueron primero a capital y una vez cancelado dicho capital, se aplicaba a interés..." (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

A párrafo seguido, la Autoridad indicó, entre otras cosas lo siguiente:

"Una vez analizadas las piezas procesales que se encuentran dentro del expediente, se puede observar que el agente económico BANCO NACIONAL DE PANAMA, **no aportó documentación suficiente, que permita comprobar los datos reportados.** En tal sentido, consideramos que la referencia crediticia debe ser eliminada, pues no refleja la realidad crediticia del consumidor, lo cual constituye una infracción grave tipificada en el artículo 40, numeral 3 de la Ley No.24 de 22 de mayo de 2002, modificada por la Ley No.14 de 18 de mayo de 2006, por lo que es procedente ordenar la eliminación de la referencia de crédito." (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

En este punto, debemos retomar lo anteriormente indicado y recalcar que el proceso en la vía gubernativa no tenía por objeto acreditar la existencia de la deuda por parte de la consumidora con el agente económico, motivo por el cual,

explicar las razones que de la morosidad, así como el manejo interno de la deuda que ésta mantenía no resultaba determinante en ningún sentido en cuanto al objeto del proceso, lo que llevó a concluir a la Autoridad que el agente económico no aportó documentación que permitiera comprobar la veracidad de los datos reportados.

En cuanto a la resolución de segunda instancia, si bien ésta no hace un análisis detallado por las razones por las cuales se consideró que los montos reportados no eran correctos, no menos cierto es que en ella se establece que los datos ingresados no eran veraces, ni confiables, puesto que la misma obligación se encontraba reportada dos veces, situación que no pudo ser aclarada en esta segunda instancia por el agente económico (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

El **artículo 40** (numeral 3 y 10) de la Ley 24 de 22 de mayo de 2002, modificada por la Ley 14 de 18 de mayo de 2006, establecen que se considera como infracción grave no entregar la información que solicite la Autoridad con respecto a los casos que ingresen a dicha institución y que, por razón de su competencia, deban conocer, así como proporcionar, mantener y transmitir datos que no sean exactos y veraces (Cfr. fojas 17 -18 del expediente judicial).

El recurrente es de la opinión que estas disposiciones no le resultan aplicables, puesto que el Banco sí presentó en tiempo oportuno su contestación y las pruebas que intentó hacer valer en el proceso administrativo, lo que sucedió fue que los descargos y material probatorio no fueron acogidos por la

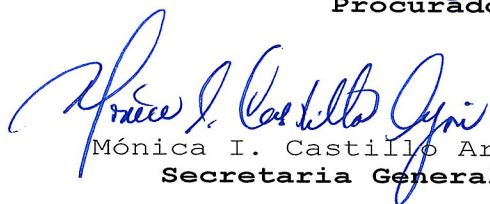
Autoridad, situación distinta a la regulada en la norma (Cfr. fojas 17 - 18 del expediente judicial).

Siendo que dentro del transcurso de la vía gubernativa, el agente económico nunca pudo acreditar la veracidad y exactitud de las referencias reportadas, la consecuencia jurídica de dicha omisión implica la imposición de las sanciones que a tal fin se establecen en la Ley 24 de 22 de mayo de 2002, modificada por la Ley 14 de 18 de mayo de 2006, en el sentido de haber incurrido en una infracción grave, a saber, proporcionar, mantener y transmitir datos que no sean exactos y veraces.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, este Despacho solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución DNP 313-14 HC de 18 de noviembre de 2014, 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 en consecuencia, se niegue el resto de las declaraciones solicitadas en la demanda.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 863-15