

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 846

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACION

Panamá, 04 de junio de 2025

Proceso Contencioso
Administrativo de Plena
Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 438032025.

El Licenciado José Miguel Carrillo Sanmartín, actuando en nombre y representación de **Iberoamericana de Bienes Raíces, S.A. (IBRA)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DNP 620-23 HC de 9 de noviembre de 2023, emitida por la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, así como su acto confirmatorio.

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 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

- Primero:** No es un hecho; por tanto, se niega.
- Segundo:** No es un hecho; por tanto, se niega.
- Tercero:** No es un hecho; por tanto, se niega.
- Cuarto:** No es un hecho; por tanto, se niega.
- Quinto:** No es un hecho; por tanto, se niega.
- Sexto:** No es un hecho; por tanto, se niega.
- Séptimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.
- Octavo:** No es un hecho; por tanto, se niega.
- Noveno:** No es un hecho; por tanto, se niega.
- Décimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

Undécimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Duodécimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Decimotercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe la siguiente disposición:

A. Los artículos 34, 146, y 147 (aunque hizo referencia al 138) y 155 (numerales 1 y 2) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establecen:

a.1.) Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia; sin menoscabo del debido proceso y en apego del principio de estricta legalidad;

a.2.) El funcionario expondrá razonadamente en la decisión el examen de los elementos probatorios y el mérito que les corresponda, cuando deba ser motivada de acuerdo con la ley;

a.3.) El funcionario de primera instancia deberá ordenar la práctica de todas aquellas pruebas que estime conducentes o procedentes, para verificar las afirmaciones de las partes;

a.4.) Los actos que afecten derechos subjetivos y los que resuelvan recursos, serán motivados con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho; y, (Cfr. fojas 16 a 26 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

De la lectura del expediente en estudio, se desprende que el acto acusado lo constituye la Resolución DNP 620-23 HC de 9 de noviembre de 2023, emitida por la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, por la cual, se resolvió sancionar a **Iberoamericana de Bienes Raíces, S.A. (IBRA)**, con multa de dos mil balboas (B/.2,000.00), por infringir las normas contenidas en la Ley 24 de 22 de mayo

de 2002, y se le ordenó eliminar la referencia de crédito 2022763515, cuyo titular es **Frapas Inc (Ozsystem Panamá)** (Cfr. fojas 29 a 32 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la actora presentó un recurso de apelación, el cual fue resuelto mediante la Resolución A210-24 de 23 de diciembre de 2024, y notificada a la recurrente el 6 de marzo de 2025, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 33 a 38 del expediente judicial).

En virtud de lo expuesto, el 20 de marzo de 2025, el apoderado judicial **Iberoamericana de Bienes Raíces, S.A. (IBRA)**, acudió a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la Resolución DNP 620-23 HC de 9 de noviembre de 2023, emitida por la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, así como su acto confirmatorio y que como consecuencia de dicha declaratoria, y que en consecuencia se restablezca el derecho subjetivo lesionado, entre otras declaraciones (Cfr. fojas 6 a 7 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, el apoderado especial de la demandante manifiesta que:

“...
El principio de estricta legalidad resulta cardinal en el campo del Derecho Público y fundamental en todo Estado de Derecho. El mismo se concreta en que los servidores públicos sólo pueden actuar dentro del marco legal instituido, que cubre todas las facetas de sus actuaciones, esto es, que deben ceñirse a su esfera de competencia, al rito procedimental instituido en la Ley, actuar siguiendo la forma que en cada caso la Ley instituye para los actos administrativos, respetando las normas materiales o sustantivas cuando disponen prohibir, ordenar, decretar, resolver o pactar algo en representación del Estado, e igualmente deben actuar sin desviación de poder, por motivos lícitos y para una finalidad igualmente lícita.

...
El Director Nacional de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia al transgredir en forma directa por omisión el artículo 138 de la Ley 38 del 2000, no cumplió con su obligación de practicar todas aquellas pruebas conducentes o procedentes, para verificar las afirmaciones de las partes y la autenticidad y exactitud de cualquier

documento público o privado en el proceso; aquéllas que sean necesarias para aclarar puntos oscuros o dudosos del proceso, lo que lo llevo (sic) a emitir una decisión contraria a derecho e ilegal.” (Cfr. fojas 18 y 26 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por el apoderado judicial del accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra de la decisión adoptada por la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, mediante la Resolución DNP 620-23 HC de 9 de noviembre de 2023; esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará no le asiste la razón a **Iberoamericana de Bienes Raíces, S.A. (IBRA)**, en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por la entidad demandada, al emitir el referido acto, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas antes mencionadas.

3.1. Análisis del Despacho, sobre la actuación de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia.

De conformidad con lo plasmado en párrafos precedentes, es pertinente indicar que al evaluar las constancias procesales del caso que se analiza, se infiere que **Frapas Inc (Ozsystem Panamá)**, presentó ante la entidad demandada la queja identificada como Expediente 25323HC de 7 de junio de 2023, en contra de **Iberoamericana de Bienes Raíces, S.A. (IBRA)**, por la referencia de crédito 2022763515, que ésta última le generó en el portal de la Asociación Panameña de Crédito, por el incumplimiento de pagos en torno a un contrato de arrendamiento suscrito entre ambas sociedades anónimas (Cfr. págs. 2 a 4 del antecedente aportado por el ente demandado).

Como consecuencia de lo anterior, **Frapas Inc (Ozsystem Panamá)**, solicitó a la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, lo siguiente: a) eliminar referencia original (reestructuración); b) rectificar historial (números); c) rectificar fechas de inicio o vencimiento; y, d) rectificar de activa a cancelada (Cfr. pág. 2 del antecedente aportado por el ente demandado).

A raíz de lo anterior, y previa verificación de la queja en su contra, **Iberoamericana de Bienes Raíces, S.A. (IBRA)**, señaló entre sus descargos, que la empresa quejosa abandonó el local arrendado, el 6 de abril de 2023, manteniendo una morosidad por la suma de cuarenta y siete mil trescientos veintiocho balboas con veinticuatro centésimos (B/.47,328.24), correspondiente a cánones de arrendamientos dejados de pagar entre el 2020 al 2023; y advirtió, *“A pesar de los múltiples correos electrónicos, en los que el representante Legal de FRAPAS INC., reconoció que nunca suspendió sus operaciones comerciales por razón de la pandemia, y manifestó... honraría los pagos de los alquileres pendientes, los pagos prometidos... nunca fueron efectuados.”* (Cfr. págs. 27 y 40 del antecedente aportado por el ente demandado).

En relación con lo precitado, la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, profirió la Resolución DNP 620-23 HC de 9 de noviembre de 2023, en virtud de la cual se resolvió sancionar a **Iberoamericana de Bienes Raíces, S.A. (IBRA)**, con multa de dos mil balboas (B/.2,000.00), por infringir las normas contenidas en la Ley 24 de 22 de mayo de 2002, y se le ordenó eliminar la referencia de crédito 2022763515, cuyo titular es **Frapas Inc (Ozsystem Panamá)** (Cfr. fojas 29 a 32 del expediente judicial).

En ese contexto, la parte actora promovió un recurso de apelación, en el cual indicó: *“...En base a lo anterior la conclusión del Director de protección al consumidor y defensa de la competencia, erro a (sic) aplicar una sanción relacionada con una infracción grave, cuando a lo mucho es leve y ordenarle a IBEROAMERICANA DE BIENES RAÍCES, S.A., la eliminación total del historial de crédito de FRAPAS INC, en vez de su rectificación.”* (Cfr. pág. 67 del antecedente aportado por el ente demandado).

Dentro de ese orden, la institución demandada a través de la Resolución A210-24 de 23 de diciembre de 2024, resolvió el medio de impugnación señalado, manifestando en lo medular del acto en referencia, lo que a continuación se transcribe:

“...Se observa que la autoridad administrativa de primera instancia, fundamentó su resolución a favor de la

consumidora, debido a que el agente económico **IBEROAMERICANA DE BIENES RAICES, S.A. (IBRA)**, mantenía la referencia de crédito No. 2022763515, con datos incorrectos, tal cual se observa en el Reporte de Referencias de Crédito, fechado 8 de agosto del 2023, visible a foja 48 del expediente, referente al campo fecha de inicio de relación, la cual debe ser el día 30 de octubre de 2018, que es la fecha de inicio del contrato de arrendamiento no el 20 de mayo de 2020, motivo por el cual constituye una violación a lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 23 de la Ley No. 24 de 22 de mayo de 2002, modificada por la Ley No. 14 de 2006, que otorga a los consumidores el derecho a solicitar la rectificación o eliminación de los datos erróneos, inexactos, equívocos, incompletos, atrasados o falsos que hayan sido incluidos en sus historiales de créditos.” (Cfr. foja 34 del expediente judicial).

En el marco de todo lo señalado, considera este Despacho que los elementos de convicción aportados por la activadora judicial en la vía gubernativa, no lograron desacreditar el reclamo promovido por **Frapas Inc (Ozsystem Panamá)** ante el ente demandado; es por ello, que luego de un análisis exhaustivo de todo lo planteado, la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, emitió los actos acusados, los que, se encuentran debidamente motivados con las razones de hecho y de derecho **que infieren que, Iberoamericana de Bienes Raíces, S.A. (IBRA), transgredió lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 23 de la Ley 24 de 22 de mayo de 2002.**

También basta recordar, que la recurrente presentó sus descargos y luego de evaluar sus argumentos y el caudal probatorio que guarda relación con el proceso que nos ocupa, consideramos que, contrario a lo señalado por la accionante, **Frapas Inc (Ozsystem Panamá)**, no promovió la queja en su contra sobre la base de argumentos falsos. Aunado a lo anterior, la actora fue notificado en debida forma dentro del proceso administrativo que se instauró en su contra; y además, se le permitió presentar los recursos que le asistían, cumpliéndose con los principios que rigen el Derecho Administrativo y observando las garantías que amparan a todo aquel que demanda respuestas y soluciones de la administración pública.

Observado el anterior escenario, debemos traer a colación los artículos 8, 23 (numeral 5) y 37 de la Ley 24 de 22 de mayo de 2002, “Que regula el servicio de

información sobre el historial de crédito de los consumidores o clientes”, los que determinan las funciones y atribuciones la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, para atender las quejas promovidas por los consumidores o clientes, con respecto al ámbito de aplicación de dicha Ley, y, que hace referencia a los derechos de éstos últimos. Veamos:

“Artículo 8. Competencia de la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor.

La Comisión de Libre Competencia y asuntos del Consumidor (CLICAC) conocerá y atenderá las quejas de los consumidores o clientes, y supervisará e investigará las prácticas de los agentes económicos y las agencias de información de datos, de acuerdo con el ámbito de aplicación de la presente Ley.

La CLICAC está facultada para solicitar la información necesaria y efectuar verificaciones, a fin de realizar las investigaciones administrativas relacionadas exclusivamente, y en cada caso, con la queja presentada.

La CLICAC remitirá mensualmente al Ministerio de Comercio e Industrias copia de todas las resoluciones debidamente ejecutoriadas, que se impongan a las agencias de información de datos, originadas por las infracciones a la presente Ley en perjuicio de un consumidor o cliente en particular.

Parágrafo. Se entiende que la CLICAC impondrá las sanciones correspondientes a los agentes económicos y a las agencias de información de datos, en atención a las quejas presentadas por los consumidores o clientes. Por su parte, el Ministerio de Comercio e Industrias impondrá sanciones a las agencias de información de datos como resultado de sus funciones de monitoreo e inspección a éstas.” (Lo destacado es de este Despacho).

“Artículo 23. Derechos. Los consumidores o clientes tienen los siguientes derechos:

...

5. Rectificación y eliminación de la información.

Todo consumidor o cliente podrá solicitar a la agencia de información de datos que incluya en su historial de crédito, las aclaraciones o descargos que estime convenientes, relacionados con uno o más datos contenidos en dicho historial, los cuales no serán mayor de cien palabras.

El consumidor o cliente que tenga conocimiento de que se ha registrado o suministrado un dato sobre su historial de crédito erróneo, inexacto, equívoco, incompleto, atrasado o falso acerca de cualquier

información de crédito o transacción económica, financiera, bancaria, comercial o industrial que le afecte podrá exigir su rectificación o cancelación, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Título IV de la presente Ley. Este procedimiento será aplicable a todos aquellos datos o referencias de crédito que, al momento de ser promulgada la Ley, mantengan o manejen los agentes económicos y las agencias de información de datos.” (Lo destacado es de este Despacho).

“Artículo 37. Recurso de Apelación. Las resoluciones que dicte la CLICAC admitirán Recurso de Apelación ante el Pleno de los Comisionados. **Este recurso se concederá en el efecto devolutivo y deberá presentarse dentro de los cinco días hábiles siguiente a la respectiva notificación.**” (Lo destacado es de este Despacho).

En relación con lo indicado en los párrafos que preceden, es oportuno transcribir un extracto de lo expuesto por la institución acusada en su Informe Explicativo de Conducta: *“...Sobre la violación del artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, sobre principio de estricta legalidad, donde el demandante indica que el Director Nacional de Protección al Consumidor, violó (sic) de forma directa por omisión, dicho artículo debido a que comunico (sic) a la APC, el cumplimiento de la **Resolución DNP No. 620-23 HC de 9 de noviembre de 2023** sin estar en forme y se había presentado un recurso de apelación, tenemos a bien indicar que la Autoridad, solo (sic) cumplió con lo indicado en el artículo 37, de la Ley No. 24 de 22 de mayo de 2002, que regula el servicio de información sobre el historial de crédito de los consumidores o clientes, la cual es una norma especial...”* (Cfr. fojas 54 a 55 del expediente judicial).

Lo expuesto hasta aquí, nos permite afirmar que todo el procedimiento efectuado en la vía gubernativa, es decir, la acción de la entidad demandada en torno a su competencia, como sus distintas actuaciones, fueron realizadas con observancia de las garantías procesales que le asistían a la accionante; y en cumplimiento del debido proceso administrativo y de los preceptos legales preestablecidos.

En este punto, resulta ilustrativo citar al jurista colombiano Libardo Orlando Riascos Gómez, cuando se refiere al debido proceso administrativo, a saber:

“En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

....

Los interesados tendrán oportunidad de conocer y de controvertir las decisiones por los medios de impugnación previstos en el ordenamiento jurídico vigente y que hayan sido proferidas por las autoridades estatales, y las personas particulares con funciones administrativas, como colofón de un procedimiento administrativo o actuación o trámite administrativo correspondiente”. (Libardo Orlando Riascos Gómez. EL ACTO ADMINISTRATIVO. Grupo Editorial Ibáñez, Segunda Edición. 2013. Pág. 496.

Dentro del contexto anteriormente expresado, es propicio traer a colación lo expuesto por esa Alta Magistratura, mediante la Sentencia de veintiuno (21) de mayo de dos mil veinticuatro (2024). Veamos:

“...

En ese contexto no puede perderse de vista que en ejercicio de su facultad la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO) resolvió la queja presentada por... a su favor, y en atención a ello coincidimos con el argumento de la Procuraduría de la Administración, en el sentido que la misma actuó en debida forma desde la emisión del acto originario, pues ordenó a la entidad bancaria y a la ACP Buró, S.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 y a la vez, ordenó en cuanto a la FECHA DE INICIO DE RELACIÓN, debe de ser 4 de enero de 1993, no 1 de enero de 1994.

En virtud de lo antes señalado, y según se desprende de las piezas procesales contenidas en los expedientes judicial y administrativo se evidencia que la referencia crediticia No. 2006100040 se mantenía con datos incorrectos, en cuanto al inicio de la relación de la consumidora con dicho agente económico y así se puede constatar en el informe DAEM-162-18 de 27 de septiembre de 2018, confeccionado por el Departamento de Análisis y Estudios de Mercado de esa autoridad, (fojas 100 y 101 del expediente administrativo), conclusión a la que llegaron luego de la revisión por una parte, del Acuerdo para el Uso de Tarjeta de Crédito suscrito entre la licenciada... y el entonces The Chase Manhattan Bank, N.A. (después HSBC y ahora Banistmo, S.A.) y por la otra, del Reporte de Crédito que mantenía en su base de datos ACP Buró, S.A. (fojas 8 y 24 del expediente administrativo).

Lo antes señalado, genera una clara violación a lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 23 de la Ley 24 de 22 de mayo de 2002, y sus modificaciones, que otorga a los consumidores el derecho a solicitar la rectificación o eliminación de los datos erróneos, inexactos, equívocos, incompletos, atrasados o falsos que hayan sido incluidos en sus historiales de crédito. Asimismo, se observa la infracción a lo establecido en el numeral 1 del artículo 29 de la misma Ley 24, pues, ésta consagra entre los deberes de los agentes económicos el de proporcionar información actualizada, verdadera y confiable a las agencias de información de datos a las que están afiliados y el deber de comunicar a los consumidores y clientes cómo ingresa la información en la base de datos y cuál es el criterio utilizados por ellos para determinar que existe la mora o retraso en cumplimiento de la obligación crediticia.

Por lo antes expuesto, y **luego de analizar los argumentos en que se sustenta la demanda, conjuntamente con el resto de la documentación que reposa en el expediente, la Sala concluye que no le asiste razón a la parte actora** respecto a la ilegalidad de la frase *'debe ser 4 de enero de 1993, no 1 de enero de 1994...'*, en lo que se refiere a la violación del artículo 4 de la Ley 24 de 22 de mayo de 2002, y sus modificaciones, que regula el servicio de información sobre el historial de crédito de los consumidores o clientes.

Aunado a lo anterior y **de acuerdo a la sana crítica para la evaluación del material probatorio, esta Corporación de Justicia no logra evidenciar que el despliegue probatorio realizado por la recurrente desvirtúe la actuación de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), por lo que el acto impugnado se encuentra revestido de legalidad;** al no presentar ningún vicio que produzca su nulidad, lo procedente es negar la pretensión contenida en la demanda..." (Lo destacado es de este Despacho).

Así las cosas, este Despacho reitera que, las razones expuestas por el apoderado judicial de **Iberoamericana de Bienes Raíces, S.A. (IBRA)**, no acreditan que las actuaciones de la autoridad administrativa de la entidad demandada, hayan violentado las normas contenidas en **los artículos 34, 146, y 147 (aunque hizo referencia al 138) y 155 (numerales 1 y 2) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, tal como lo señala la recurrente, ni cualquier otro precepto legal sobre procedimientos administrativos; además, queda claro que la actora tuvo la oportunidad procesal de presentar sus descargos, de aportar pruebas, y

que de igual forma, se le permitió recurrir administrativamente el acto atacado de ilegal, por lo que se observa el cumplimiento de las garantías procesales que le asistían.

En el marco de lo antes expuesto, y ante la ausencia de elementos que acrediten la posición vertida por el demandante, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DNP 620-23 HC de 9 de noviembre de 2023, emitida por la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, ni su acto confirmatorio, y en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

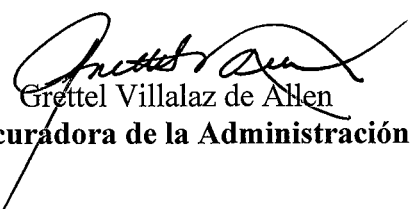
IV. Pruebas.

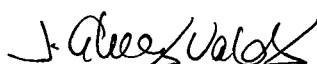
4.1. Se **objeta** la prueba documental visible a foja 28 del expediente judicial, consistente en una certificación expedida por el Departamento de Registro de Contadores Públicos Autorizados, por dilatoria e inconducente al tenor de lo señalado en el artículo 783 del Código Judicial.

4.2. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el caso en estudio, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por el recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración


Jose A. Alvarez Valdés
Secretario General