

Entrada No. 121640-2023

Magistrado Ponente: Cecilio Cedalise Riquelme.

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA SOLÍS & ELÍAS, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE GESTIÓN Y CONTRATAS, S.A., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN DNP N°385-23 HC DE 28 DE AGOSTO DE 2023, EMITIDA POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR DE LA AUTORIDAD DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA, ASÍ COMO LA NEGATIVA TÁCITA, POR SILENCIO ADMINISTRATIVO EN QUE INCURRIÓ LA ENTIDAD DEMANDADA AL NO DAR RESPUESTA EN TIEMPO OPORTUNO AL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, tres (3) de abril del dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

La firma forense Solís & Elías, actuando en nombre y representación de **GESTIÓN Y CONTRATAS, S.A.**, ha interpuesto formal demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución DNP N°385-23 HC de 28 de agosto de 2023, emitida por la Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (**ACODECO**), así como la negativa tácita de silencio administrativo en que incurrió la entidad demandada al no dar respuesta en tiempo oportuno al recurso de apelación interpuesto contra la resolución recurrida, y para que se hagan otras declaraciones.

Una vez admitida la demanda mediante Resolución de 12 de enero de 2024, se solicitó a la entidad demandada el Informe de Conducta correspondiente y se corrió el traslado a la consumidora **PATRICIA LORENA RÍOS DE SILVA**, así como al Procurador de la Administración para que este emitiera su concepto en interés de la Ley en esta causa. (Cfr. f. 60 del expediente judicial).

I. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGANDO. (Cfr. fs. 46-48 del expediente judicial).

134

El acto administrativo impugnado es la Resolución DNP N°385-23 HC de 28 de agosto de 2023, emitida por la Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección y Defensa de la Competencia (**ACODECO**), mediante la cual se resolvió, entre otras cosas, lo siguiente:

"PRIMERO: ORDENAR al agente económico **GESTIÓN Y CONTRATAS, S.A.**, **MODIFICAR** la referencia de crédito N.° 2019965644, cuyo titular es **PATRICIA LORENA RÍOS DE SILVA**, con cédula de identidad personal N.°8-772-137, en sentido que el historial debe ser "11111111111111111111111111111111" y no "99999999999999999999999999999999", y los días de atraso deben ser 0, y no 1005 y mantener actualizada la referencia a partir de la presente modificación.

SEGUNDO: ORDENAR a **ACP BURÓ, S.A.**, **MODIFICAR** la referencia de crédito N.° 2019965644, cuyo titular es **PATRICIA LORENA RÍOS DE SILVA**, con cédula de identidad personal N.°8-772-137, en sentido que el historial debe en sentido que el historial debe ser "11111111111111111111111111111111" y no "99999999999999999999999999999999", y los días de atraso deben ser 0, y no 1005 y mantener actualizada la referencia a partir de la presente modificación.

TERCERO: SANCIONAR al agente económico **GESTIÓN Y CONTRATAS, S.A.**, sociedad anónima registrada en el Folio N.°252625 (S) del Registro Público de Panamá, cuyo representante legal es **MANUEL VILAR GULIAS**, con multa de **DOS MIL BALBOAS (B/. 2,000.00)**, por infringir las normas contenidas en la Ley N.° 24 de 22 de mayo de 2022 "que regula el servicio de información sobre historial de crédito de los consumidores o clientes.
..." (Cfr. f. 47, reverso).

II. LA PRETENSIÓN Y HECHOS DE LA DEMANDA. (Cfr. fs. 3-8 del expediente judicial).

En el libelo de demanda, la apoderada judicial ha indicado que la señora **PATRICIA LORENA RÍOS DE SILVA** presentó el 30 de junio de 2023, un escrito de queja ante la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (**ACODECO**), la cual se registró como queja 322-23 HC, y en la cual manifestó haber presentado pruebas a su representada en el año 2020, en los cuales se acreditaba que estuvo sujeta a una suspensión laboral por la pandemia de Covid-19, lo que ocasionó que no cumpliera con los pagos de su obligación; sin embargo, junto con su hermana concurrió a intentar hacer un arreglo de pago, pero esta le comunicó que no podían atenderlas.

A su vez, en dicha queja expresó que desde el año 2020, sus referencias de crédito han sido afectadas por el agente económico y que continúan siendo afectadas, sin considerar que desde hace un (1) año y tres (3) meses realiza pagos de

DOSCIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/. 200.00) y manteniendo presiones por parte de sus abogados.

Adicional la consumidora solicitó que se elimine la referencia que aparece como cancelada ya que solo mantiene con el agente económico una sola referencia que se encuentra activa, lo que conlleva a que tenga doble historial con el agente económico.

Respecto a esta información que la consumidora manifestó en su queja, y a la que alude en sus hechos quien demanda, indica que la consumidora presentó como prueba en su queja una copia simple de una nota de 14 de febrero de 2023, que indica que su contrato laboral fue reactivado el 1 de noviembre de 2021.

Señala que la consumidora **PATRICIA LORENA RÍOS DE SILVA** mediante la queja solicitó la rectificación de historial (números) y la rectificación de la forma de pago, no obstante, el acto impugnado resolvió ordenando la modificación del historial y de los días de atraso, esto último no habiendo sido solicitado por la quejosa, sin resolver sobre la forma de pago que sí fue solicitado por la consumidora.

Advierte que el 15 de septiembre de 2023, su representada sustentó un recurso de apelación contra el acto impugnado, recurso que fue concedido el 21 de septiembre de 2023, sin que a la fecha de la presentación de la demanda hubiese sido resuelto y notificado a su representada.

Ultima en sus hechos que la Ley No. 156 de 30 de junio de 2020, no expresa que la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (**ACODECO**) tenga facultades de fiscalización o para sancionar por el incumplimiento de la misma.

En cuanto a lo que se demanda a través de la Acción ensayada, solicita a la Sala realizar las siguientes declaraciones:

PRIMERO: *Que ha ocurrido silencio administrativo incurrido por el Administrador de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), al no haber sido resuelto el Recurso de Apelación, dentro del plazo que dispone el artículo 200, numeral 2 de la Ley 38 de 2000, presentado el 15 de septiembre de 2023 contra la Resolución DNP No. 3985-23 HC de 28 de agosto de 2023, expedida por el Director Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia.*

SEGUNDO: *Que es nula, por ilegal, la Resolución DNP No. 385-23 HC de 28 de agosto de 2023, dictada por el Director Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO).*

TERCERO: Que como consecuencia de la nulidad de la Resolución DNP No. 385-23 HC de 28 de agosto de 2023, se declare que la sociedad anónima GESTIÓN Y CONTRATAS, S.A. no está obligada a pagar la multa impuesta de Dos Mil Balboas (B/.2,000.00) y tampoco está obligada a modificar el historial ni los días de atraso de la referencia de crédito No. 2019965644, cuyo titular es PATRICIA LORENA RÍOS DE SILVA, portada de la cédula de identidad personal 8-772-137.

CUARTO: Que como consecuencia de la nulidad de la Resolución DNP No. 385-23 HC de 28 de agosto de 2023, y en caso de que hubiere sido cancelada la multa impuesta a Gestión y Contratas, S.A. por Dos Mil Balboas (B/.2,000.00), se ordene a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO) devuelva a la sociedad demandante Gestión y Contratas, S.A., los montos pagados en ese concepto, en el plazo de 30 días."

III. NORMAS QUE SE ADUCEN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN. (Cfr. fs. 8 a 21 del expediente judicial).

A criterio de la representación judicial de la accionante, la autoridad demandada al emitir la Resolución impugnada, ha incurrido en cinco (5) infracciones, vulnerando los artículos 34, 36, 150 y 154 de la Ley No. 38 de 2000, 475 del Código Judicial y 40 en su numeral 2, de la Ley No. 24 de 2002, y sobre los cuales ha planteado los cargos de ilegalidad de su demanda, a los cuales nos referimos a continuación:

-Ley No. 38 de 31 de julio de 2000.

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada."

"Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos."

"Artículo 150. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables. No requieren prueba los hechos afirmados por una parte y admitidos por la contraria, respecto a los cuales la ley no exige prueba específica; los hechos notorios; los que estén amparados por una presunción de derecho, y el derecho escrito que rige en la Nación o en los municipios.

Se prohíbe a la Administración Pública solicitar o requerir del peticionario, documentos que reposen, por cualquier causa, en sus archivos, y que el interesado invoque como fundamento de su petición.”

“Artículo 154. La resolución que decida una instancia o un recurso, decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del expediente, que sean indispensables para emitir una decisión legalmente apropiada.

La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución, cuando se incorporen al texto de la ella.”

En relación a los artículos supra citados de la Ley 38 de 2000, la apoderada judicial alega primeramente una violación directa por comisión del **artículo 154**, debido a que la autoridad demandada decidió más allá de lo que le había solicitado la consumidora, sobre aspectos y hechos que no han sido ni discutidos ni probados, al ordenar que se modificara la totalidad del historial de la referencia crediticia cuando lo pedido se refería a un periodo específico de tiempo desde el año 2020, aunado a que se ordenó modificar los días de atraso, lo cual no fue solicitado por la consumidora, esto como si el crédito no estuviera atrasado cuando sí lo estaba.

A su criterio, la autoridad demandada generó un desequilibrio en la decisión censurada al resolver más allá de lo pedido vulnerando el Principio de Congruencia, por lo que la queja debió resolverse sobre el asunto a discutir. De no ser así, su representada se encuentra frente a una situación no planteada como pretensión en el proceso, lo que constituye un actuar arbitrario.

Considera que la autoridad demandada rebasó los límites de la pretensión formulada por la consumidora, que generó un perjuicio a su representada al no haberse permitido que se defendiera en relación a los argumentos que se abordan finalmente en el acto impugnado.

En lo que respecta a los artículos 36, 38 y 150, arguye que se ha dado una violación directa por omisión de estos artículos, primeramente en cuanto al **artículo 150**, conduciendo sus argumentos hacia la valoración que hizo la autoridad demandada del material probatorio allegado al proceso, puesto que retrotrajo los efectos de la Ley No. 156 de 2020 antes del 1 de marzo de 2020, y luego extendió sus efectos hasta después de junio de 2023, sin que la consumidora llegase a probar que al momento de presentar

la queja el 30 de junio de 2023 o después, su contrato laboral estaba suspendido o que su relación laboral estaba cesada, ante lo cual no se cumple con el supuesto del artículo 1 de la mencionada Ley No. 156 de 2020, respecto a contar con un contrato laboral suspendido o en cese para obtener el beneficio que reconoce esta norma a las personas afectadas por la crisis económica durante la pandemia del COVID-19.

Estima en su alegación que, pese a que la autoridad demandada tenía conocimiento que en el año 2023, el contrato no estaba ni suspendido ni cesado decidió reconocer el derecho reconocido en la Ley No. 56 de 2020, a favor de la consumidora, no respetando la obligación contenida en la norma que se tiene por transgredida al no haber la consumidora aportado las pruebas para el reconocimiento de este derecho, aunado al hecho que se valoraron comunicaciones por correo electrónico sin el debido reconocimiento, por lo que no cumplieron con las formalidades legales para su validez.

En lo que atañe a los **artículos 36 y 38**, señala inicialmente que la autoridad demandada ha hecho una valoración contraria al Principio de Legalidad al establecer que su representada no cumplía con la Ley No. 156 de 2020, puesto que esta autoridad no tiene competencia para aplicar el cumplimiento de dicha norma, la cual ha empleado para llegar a la conclusión que la información de la referencia crediticia no estaba actualizada, lo que a su entender riñe con lo dispuesto en la Ley No. 24 de 2002, ya que esta no contempla como conducta sancionable la "*afectación del historial crediticio*" sino que se refiere a la "*veracidad de la información*" en los numerales 2 y 7 de su artículo 23.

Plantea bajo este argumento que el artículo 8 de la Ley No. 24 de 2002, faculta a la autoridad demandada a investigar y sancionar por infracciones a los consumidores por supuesto contemplados en dicha ley y no a otras leyes como la Ley No. 156 de 2020, por lo que, la sanción impuesta se ha centrado sobre un supuesto de esta norma y no de la Ley No. 24 de 2002, de ahí que surja una vulneración al Principio de Estricta Legalidad que consagra que los funcionarios solo pueden hacer lo que la ley les permite, lo cual no ha acontecido en esta causa, debido a que la **ACODECO** impuso una sanción sobre la base de un supuesto contenido en la Ley No. 56 de 2020, que no le confiere tal facultad.

-Código Judicial.

“Artículo 475.

La decisión debe recaer sobre la cosa, cantidad o hecho disputado, declaración solicitada o el punto controvertido. Si se ha pedido menos de lo probado, sólo se concederá lo pedido. Si el demandante pidiera más, el Juez sólo reconocerá el derecho a lo que probare.

Sin embargo, en procesos de relaciones de familia o relativos al estado civil, el Juez de primera instancia podrá reconocer pretensiones u ordenar prestaciones aún cuando no estén pedidas, siempre que los hechos que las originen hayan sido discutidos por las partes en el proceso, estén debidamente comprobados, se relacionen con las peticiones de la demanda y con la causa de pedir.”

Del artículo en cuestión promueve que se ha cometido una violación directa por comisión al haber decidido la autoridad demandada más allá de lo petitionado por la consumidora a través de la queja presentada, vulnerado así el Principio de Congruencia recogido en el artículo en cita, el cual se aplica supletoriamente en los procesos administrativos a razón el artículo 202 de la Ley No. 38 de 2000 y concatenado con el artículo 154 de dicha norma.

Puntualiza que lo anterior expresado se desprende del formulario de solicitud de queja visible a foja del expediente administrativo al haberse petitionado una *“rectificación del historial”* que no es de todo el periodo sino desde el año 2020 y sobre la petición de *“rectificar la forma de pago”*, la cual no fue decidida en el acto impugnado.

A su entender ello afectó la referencia crediticia desde el año 2018, antes del 2020 y con posterioridad al 30 de junio de 2023, al haberse ordenado modificar el historial convirtiendo los números “9” a números “1”, sin considerar que la relación nació el julio de 2018, y ordenando mantener la actualización de la referencia crediticia a partir de este cambio, lo que no contempla que hubo una falta de pago y una falta de acreditar una afectación económica a la luz de la Ley No. 156 de 2020, así como también al haber ordenado la modificación de los días de atraso lo cual no fue pedido por la consumidora.

-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.”

“Artículo 40. Infracciones graves. Son infracciones graves las siguientes:

- 1. Confeccionar bases o bancos de datos de usuarios del crédito o recopilar datos personales, con finalidad diferente a la que se establece en la Ley.*
- 2. Mantener los archivos de los usuarios del crédito con información desactualizada.*
- 3. No entregar la información que solicite la CLICAC con respecto a los casos que ingresen a esta institución y que, por razón de su competencia, deban conocer.*
- 4. Manejar la información personal de los consumidores o clientes, para otros fines que no estén relacionados con el objeto para el cual se recopilaron.*
- 5. Mantener la información de los consumidores o clientes en lugares inseguros.*
- 6. Obstruir el ejercicio de la función inspectora de parte de la autoridad competente.*
- 7. No depurar la base o banco de datos con relación a la prescripción.*
- 8. Infringir las normas de reserva.*
- 9. Acceder a la base o banco de datos de una agencia de información de datos sobre referencias de crédito sin el consentimiento o la autorización expresas del consumidor para obtener información sobre su historial crediticio.*
- 10. Proporcionar, mantener y transmitir datos que no sean exactos o veraces.*
- 11. No adoptar las medidas o controles técnicos para evitar la alteración, pérdida, tratamiento o acceso del dato.*
- 12. Modificar los datos suministrados en la documentación de autorización sin comunicarlo a la autoridad competente en el tiempo establecido por esta Ley.*
- 13. No remitir a la agencia de información de datos la actualización de los datos dentro del término establecido en la presente Ley.”*

En este apartado la activadora judicial establece como concepto de violación una interpretación errónea del artículo citado por parte de la entidad demandada al aplicar un supuesto jurídico que no corresponde con los hechos y pruebas valorados en el proceso administrativo, lo que la llevó a aplicar una sanción por una conducta no tipificada en la Ley No. 24 de 2002 sino sobre otra Ley.

Alega que la autoridad demandada ha hecho referencia a dos (2) conductas distintas por cuenta de su representada que tienen fundamentos legales diferentes, a saber: la no actualización de la información que reporta y la captación de datos no veraces en el historial de crédito del consumidor, conductas estas que no se subsumen en el supuesto de hecho contenido en el numeral 2 del artículo 40 de la Ley No. 24 de 2002, debido a que la captación de datos no veraces está reconocida como conducta en el numeral 10 de dicho artículo, el cual no fue citado como precepto legal violado, en consecuencia, el acto revela una incongruencia y confusión en su motivación.

Como abono a lo anterior recalca la parte actora que el acto impugnado se refiere a una conducta de "*afectación del historial de crédito*" que no está reconocida como una conducta a sancionar en la Ley No. 156 de 2020, así como tampoco en la Ley No. 24 de 2002, por ende, no puede atribuirse una falta de actualización de información frente a un hecho cuya conducta difiere de esto, ya que la Ley No. 56 de 2020, expresa que no se afectarán los historiales de crédito, de ahí que la autoridad aplicó una sanción sobre una conducta no sancionable y que no ha sido incumplida.

Se remite nuevamente al argumento que la autoridad demandada no tiene competencia para aplicar sanciones en base a la Ley No. 56 de 2020, lo que ha hecho la entidad en conjunto con la Ley No. 24 de 2002, imponiendo así una sanción por conductas que son distintas en ambas leyes.

Destaca como otra incongruencia de la motivación del acto impugnado, el que la supuesta falta cometida no tiene que ver con la "*actualización de la información*" la cual fue utilizada para sustentar la sanción, ya que si bien se expresó en el acto que no se aportó documentación que justificara las razones que llevaron al suministro de información, esto no es cierto al ser contrario a las pruebas que están en el expediente.

Considera que su representada aportó las pruebas necesarias por lo que afirman en el acto impugnado que su representada se limitó a alegar es contradictorio, teniendo en cuenta que el Departamento de Análisis y Estudios de Mercado, evaluó la documentación allegada por el agente económico.

Ultima que la autoridad demandada ante las incongruencias vertidas en el acto, refleja una indebida aplicación del numeral 2 del artículo 4 de la Ley No. 24 de 2002, ya que esa norma trata de mantener los archivos de los usuarios de crédito con información desactualizada, lo que ha quedado comprobado que no ocurrió, ya que de la pruebas aportadas se constata que la información de la referencia crediticia está actualizada y la imposición de la sanción obedece a otra disposición, la Ley No. 156 de 2020.

IV. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA. (Cfr. fs. 62-75 del expediente judicial).

El Administrador General de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (**ACODECO**), mediante la Nota A-028-24/JQQ/Legal de 22 de enero de 2024, rindió informe explicativo de conducta, realizando un recuento pormenorizado de los antecedentes de la causa, así como de la actuación de la entidad durante todas las etapas del procedimiento administrativo que inició con la presentación de una queja por parte de la consumidora **PATRICIA LORENA RÍOS DE SILVA**, que dio lugar a la apertura de una investigación que concluyó con la decisión vertida en el acto demandado de ilegal, exponiendo todas las gestiones y decisiones tomadas por la entidad en primera y segunda instancia, las cuales son verificables con el contenido del expediente administrativo aportado.

A su vez, refiere en su informe que, durante el proceso administrativo, el Departamento de Investigación del Consumidor solicitó al Departamento de Análisis y Estudio de Mercado realizar un análisis financiero, a fin de verificar si de las constancias allegadas al expediente, las referencias crediticias de la consumidora estaban correctamente reportadas, de lo contrario, indicar los campos que deben corregirse y cómo deben reflejarse.

Como resultado de dicho análisis, se emitió el memo DAEM-285-23 de 24 de agosto de 2023, visible a fojas 79-81 del expediente administrativo), concluyendo lo siguiente:

“ANÁLISIS:

En las fojas 4 a la 11 se encuentran los correos entre la cliente y la empresa Gestión y Contratas, S.A., donde se le informaba de la situación económica debido a la pandemia. Mientras que en las fojas 12 a la 38 aparecen todos los memorándum (sic) que le entregó la empresa donde labora la cliente, informando de la suspensión temporal de su contrato, con fechas desde marzo del 2020 hasta junio del 2021. Además la consumidora adjuntó los recibos de pago, con los abonos a la cuenta pendiente desde abril del 2022, hasta marzo del 2023, presentado en esa fecha un saldo de B/. 6,733.39.

En las fojas 67 y 68, se encuentra el estado de cuenta de la cliente, confeccionado el 3 de agosto del 2023, donde se muestran los abonos que realizó la cliente desde abril del 2021, los cuales cancelaban la mensualidad pendiente de marzo del 2020, y los posteriores abonos que realizó para cancelar las mensualidades dejadas de pagar durante los meses que se mantuvo con el contrato de trabajo suspendido. En dicho estado se muestra (sic) abonos de la cliente hasta julio del 2023, siendo el saldo al momento de confeccionar dicho estado de cuenta, de B/. 5,733.39.

....

RESULTADOS FINANCIEROS:

El Reporte de referencias de Crédito fechado 15 de agosto del 2023 y emitido por la Asociación Panameña de Crédito (APC) refleja bajo referencias activas los datos actualizados de la transacción con referencia No. 2019965644 (foja 77).

En base a la información presentada por la consumidora y el agente económico que reposa en el respectivo expediente del caso, concluimos que se debe corregir los días de atraso (1005) por cero (0) y el historial numérico (999999999...), por veinticuatro unos (11111111...), toda vez que la consumidora demostró haberse mantenido en contacto con la empresa Gestión y Contratas, S.A., demostrando una afectación económica debido a la suspensión de su contrato laboral desde el inicio de la pandemia (por más de un año)], donde resaltamos, que la Ley 156 del 30 de junio del 2020, informaba que no se podía desmejorar el historial del cliente, mientras durara el estado de emergencia. Los demás campos se encuentran correctamente reportados, ya que el agente económico eliminó la referencia cancelada (2018840097).

..."

Enuncia la entidad demandada que, previa valoración del caudal probatorio que se recabó en la investigación administrativa, se emitió la Resolución DNP No. 385-23 HC de 28 de agosto de 2023 (acto demandado), ante lo cual el agente económico **GESTIÓN Y CONTRATAS, S.A.** presentó formal recurso de Apelación, el cual fue concedido por el Director Nacional de Protección al Consumidor en efecto devolutivo, remitiendo el expediente al Administrador de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, el **21 de septiembre de 2023**.

El recurso de Apelación fue resuelto mediante **Resolución No. ADPC-0001-24 de 02 de enero de 2024**, e informa que para el momento en que se presentó este informe, el 24 de enero de 2024, dicha resolución se encontraba pendiente de notificación.

V. TERCERO INTERESADO: PATRICIA RÍOS DE SILVA

En relación a la participación de la señora **PATRICIA RÍOS DE SILVA**, particular en este proceso quien presentó la queja que dio origen al proceso administrativo ante la Dirección Nacional de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, dando lugar a la decisión contenida en el acto demandado de ilegal, tenemos a bien indicar que a foja 60 del expediente judicial, mediante Resolución de 12 de enero de 2024, se le corrió traslado respectivo de la Demanda por el término de cinco (5) días.

A fin de notificar la resolución en referencia, consta a foja 76 del expediente judicial, la diligencia de notificación personal de la Resolución de 12 de enero de 2024, efectuada el 29 de enero de 2024, a la señora Patricia Lorena Ríos De Silva, quien no presentó contestación a la Demanda incoada por **GESTIÓN Y CONTRATAS, S.A.**, ni ninguna otra actuación dentro de este proceso contencioso administrativo.

VI. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN. (Cfr. fs. 101 a 113 del expediente judicial).

El Procurador de la Administración mediante Vista Fiscal No. 1620 de 04 de octubre de 2024, emitió concepto en relación a esta causa y ha solicitado al Tribunal declarar que es no es ilegal la Resolución DNP No. 385-23 HC de 28 de agosto de 2023, emitida por la Autoridad de Protección y Defensa de la Competencia, ni la negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió la entidad demandada al no dar respuesta al recurso de Apelación, y como resultado de ello se nieguen las pretensiones de la parte actora, considerando lo siguiente:

Sostiene el representante del Ministerio Público que la sanción impuesta es de conformidad con el numeral 2 del artículo 40 de la Ley No. 24 de 22 de mayo de 2002, modificada por la Ley No. 14 de 18 de mayo de 2006, lo que fue acreditado por las pruebas allegadas al expediente, siendo motivada y justificada la decisión impugnada.

Resalta de los documentos que constan en el expediente administrativo, los estados de cuenta aportados por el agente económico que están relacionado con los cánones de arrendamientos adeudados por la consumidora desde el 3 de marzo de 2020, en los cuales se hace referencia a los pagos realizados por la consumidora de las mensualidades adeudadas a razón de este alquiler que mantenía.

Considera en su análisis que si bien el agente económico eliminó la referencia cancelada que aparecía en el historial de la consumidora, hecho que fue denunciado en su queja, no aportó prueba que sustentara por qué suministró dos (2) referencias crediticias a la agencia de datos **APC BURO, S.A.**

Infiere que la obligación que mantenía la consumidora no era objeto de tema en la queja; respecto a esta obligación se pudo corroborar que la consumidora se acogió a la moratoria en ocasión de la pandemia por COVID-19, de conformidad con los artículos 1 y 7 de la Ley No. 56 de junio de 2020, dada la suspensión de su contrato laboral, de lo cual surge la emisión del acto impugnado.

Por consiguiente, es de la opinión que la entidad demandada actuó conforme a derecho, al sustanciar el proceso conforme al trámite legal y valorando las pruebas aportadas por ambas partes y sus peticiones, dictando el acto que hoy se impugna no existiendo prueba por parte de la parte actora que hubiese desvirtuado lo solicitado por la consumidora.

En lo que respecta a la pretensión de la parte actora de que se declare que operó el silencio administrativo al no haber sido resuelto dentro del término legal, el recurso de apelación presentado contra la Resolución DNP No. 385-23 HC de 28 de agosto de 2023, señala que, no obstante no se haya contado con la respuesta al recurso en el término legal, lo cierto es que, la parte actora pudo accionar ante la Sala Tercera a través de una Acción de Plena Jurisdicción para obtener la tutela de sus derechos subjetivos, al haberse agotado la vía gubernativa sin que recayera decisión alguna sobre su solicitud en segunda instancia; ello no implica que ante la existencia de la inactividad de la entidad demandada para dar respuesta al recurso de segunda instancia, la Sala deba reconocer las pretensiones de su demanda, lo cual ha sido reconocido por este Tribunal en pronunciamientos anteriores.

VII. DECISIÓN DE LA SALA

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer el proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción promovido con fundamento en el artículo 206 numeral 2 de la Constitución Política, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 97 numeral 1 del Código Judicial y, a su vez, en correspondencia con el artículo 42 literal b de la Ley No. 135 de 1943, reformada por la Ley No. 33 de 1946.

Encontrándose el presente proceso pendiente de emitir la decisión de fondo, y habiéndose cumplido el procedimiento establecido para este negocio contencioso administrativo, se procede a analizar los cuestionamientos planteados en atención a los cargos de violación alegados por la parte actora con respecto a los artículos 34, 36, 150 y 154 de la Ley No. 38 de 2000, 475 del Código Judicial y el artículo 40 (numeral 2) 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*", y el material probatorio admitido en este proceso mediante **Auto de Pruebas No. 410 de 26 de diciembre dos mil veinticuatro**, visible a fojas 117 y 118 del expediente judicial, específicamente el expediente administrativo contentivo de la queja identificada con el número 322-23 HC de 30 de junio de 2023, interpuesta por **PATRICIA LORENA RÍOS DE SILVA** contra **GESTIÓN Y CONTRATAS, S.A.**, a fin de precisar si el acto administrativo objeto de la presente acción, la **Resolución DNP N.º385-23 HC de 28 de agosto de 2023**, emitida por la Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección y Defensa de la Competencia, es ilegal o no.

Puntualizado lo anterior, la Sala observa, en primer término, que el conflicto jurídico yace en la disconformidad de la accionante con la decisión por parte de la entidad demandada (**ACODECO**) al ordenarle esta que modificara la referencia de crédito de la consumidora **PATRICIA LORENA RÍOS DE SILVA** y los días de atraso, así como mantener actualizada la referencia crediticia, e igualmente sancionarle con una multa por el monto de **DOS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/. 2,000.00)** por incurrir en violación de la Ley No. 24 de mayo de 2002, norma que a juicio de la demandante ha sido interpretada de forma errónea por parte de la autoridad demandada al arribar a la decisión censurada de ilegal, entre otras alegaciones.

La decisión impugnada de ilegal tiene su génesis en una investigación administrativa llevada a cabo por la autoridad demandada (**ACODECO**), luego de que se presentara una queja por parte de la consumidora **PATRICIA RÍOS DE SILVA** contra el

agente económico **GESTIÓN Y CONTRATAS, S.A.**, en relación a la información reflejada en su historial crediticio ante la **APC BURÓ, S.A.**

En el historial crediticio en cuestión de fecha 29 de junio de 2023, aportado por la consumidora al presentar la queja, muestra una referencia crediticia con estado activo bajo el No. de referencia 2019965644, de alquiler, con un atraso registrado como "9999999999999999...", y su vez, una referencia crediticia cancelada bajo el No. de referencia 2018840097, sobre el rubro alquiler con el agente económico **GESTIÓN Y CONTRATAS, S.A.**, lo que originó que la consumidora advirtiera que tenía una doble referencia con este agente, cuando en realidad solo tenía un crédito activo sobre el que se encuentra realizando pagos mensuales desde hace un (1) año y tres (3) meses. (Cfr. fs. 1 y 3 del expediente administrativo).

Lo anterior expresado avisaba, a prima facie, que dicha referencia no estaba actualizada ante la **APC BURÓ, S.A.**, ente encargado del registro de la información crediticia de consumidores y clientes de los agentes económicos, por lo que la consumidora alegó una vulneración de sus derechos al verse que sus referencias crediticias estaban siendo afectadas. (Cfr. f. 1 del expediente administrativo).

Ante estas circunstancias, es pertinente en este análisis revisar el proceso administrativo surtido por parte de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (**ACODECO**), con el objeto de verificar si la actuación demandada y que surge de este proceso deviene en ilegal y lesiva a los derechos de la accionante o, por el contrario, fue proferida en apego al orden legal establecido.

Del contenido del expediente administrativo, se tiene que la entidad demandada surtió el trámite correspondiente de queja a través de una investigación administrativa dentro de la cual realizó el traslado correspondiente en el que solicita al agente económico, **GESTIÓN Y CONTRATAS, S.A.**, que exponga las razones y pruebas que sustenten lo concerniente a los datos reflejados en el historial crediticio de la consumidora.

Por otro lado, también solicitó a **APC BURÓ, S.A.** el historial crediticio, los movimientos y consultas realizadas a este historial. (Cfr. fs. 61-62 y 76 del expediente administrativo).

En primer lugar, este Tribunal puede constatar al revisar la documentación aportada por la consumidora en el proceso administrativo, la existencia de una relación con el agente económico bajo la figura de un contrato de arrendamiento de un apartamento que inició en el año 2018, regulada mediante Contrato No. 004899, del que surge la obligación por parte de la consumidora de pagar un canon de arrendamiento de **QUINIENTOS BALBOAS CON 00/100 (B/. 500.00)** mensuales al agente económico. (Cfr. fs. 69-70 del expediente administrativo),

De igual manera, se aprecia en las constancias aportadas por la consumidora sendas comunicaciones vía correo electrónico sostenidas con el agente económico en torno a la información inexacta reportada en su historial de crédito pese a los abonos que venía realizando a las mensualidades atrasadas en concepto de arriendo, lo que tuvo lugar como consecuencia de su situación laboral a raíz de la pandemia por COVID-19, en la que se mantuvo con contrato de trabajo suspendido desde marzo de 2020 hasta noviembre de 2021, cuando su contrato de trabajo fue reactivado, hecho que le impidió cumplir con la obligación contraída respecto a pago del canon de arrendamiento en los términos convenidos. (Cfr. fs.4-38 y 59 del expediente administrativo).

En segundo lugar, observa esta Magistratura que a fojas 41 a 56 del expediente administrativo, reposan las constancias de abonos hechos por la consumidora a la mensualidad adeudada, desde el año 2022, hasta el año 2023, año en el que advirtió la irregularidad en el historial de su referencia crediticia, ante la duplicidad en la referencia crediticia lo que conllevó a afirmar que existe un registro de doble historial crediticio y, adicionalmente, la no acreditación de los abonos realizados, lo que condujo a que presentara una queja ante la autoridad demandada. (Cfr. f. 1 del expediente administrativo).

Por su parte, tenemos que el agente económico **GESTIÓN Y CONTRATAS, S.A.**, rindió sus descargos respecto a la queja presentada, indicando que la consumidora mantenía una morosidad la cual venía abonando de manera irregular, con un saldo a cancelar elevado que viene desde el año 2021 hasta el 2023, en donde se encuentra abonando a la cuenta; prosigue aludiendo que la consumidora no presentó ante ellos una solicitud de modificación, rectificación o actualización del al referencia en **APC BURÓ, S.A.**, de ahí que no pueda argumentar que no se le ha atendiendo su requerimiento. (Cfr. fs. 65 y 66 del expediente administrativo).

En este punto, advierte la Sala que, en efecto, las comunicaciones vía correo electrónico demuestran que la consumidora sí había solicitado al agente económico la revisión y corrección del historial crediticio considerando el abono a los pagos adeudados, a lo que el agente económico respondió que no corregían dígitos, y que esta estaba pagando los periodos correspondientes a los años 2020 y 2021. (Cfr. fs. 5-6 y 9 del expediente administrativo).

Continuando con las actuaciones surtidas en el proceso administrativo, consta que la autoridad demandada (**ACODECO**) efectuó un análisis financiero visible a fojas 79 a 81 del expediente administrativo, el cual arrojó resultados financieros en los siguientes términos:

“...En base a la información presentada por la consumidora y el agente económico que reposa en el respectivo expediente del caso, concluimos que se debe corregir los días de atraso (1005) por cero (0) y el historial numérico (999999999...), por veinticuatro unos (11111111...), toda vez que la consumidora demostró haberse mantenido en contacto con la empresa Gestión y Contratas, S.A., demostrando una afectación económica debido a la suspensión de su contrato laboral desde el inicio de la pandemia (por más de un año)), donde resaltamos, que la Ley 156 del 30 de junio del 2020, informaba que no se podía desmejorar el historial del cliente, mientras durara el estado de emergencia. Los demás campos se encuentran correctamente reportados, ya que el agente económico eliminó la referencia cancelada (2018840097). (Cfr. f. 81 del expediente administrativo).

En relación a los resultados obtenidos, repara este Tribunal que en el historial crediticio de la consumidora visible a foja 3 del expediente administrativo, cuya fecha data del **29 de junio de 2023**, se evidencia la duplicidad de las referencias crediticias, asunto que si bien fue corregido por el agente económico durante el curso del proceso

administrativo interpuesto en su contra, resulta no compatible con un reporte de información correcto y veraz, puesto que la consumidora mantenía una referencia crediticia activa identificada bajo el número 2019965644 y no bajo el número 2018840097, ambas registradas bajo la categoría de alquiler, situación claramente expresada por la autoridad demandada en el acto que se acusa de ilegal y la cual no fue desvirtuada por el agente económico, que únicamente presentó un estado de cuenta reflejando al morosidad de la consumidora, obligación que no ha sido desconocida al continuar la consumidora realizando los abonos necesarios para cumplir y mitigar la obligación contraída.

Respecto a las alegaciones del agente económico en cuanto a la aplicación de de la Ley No. 156 de 30 de junio 2020 "*Que dicta medidas económicas y financieras para contrarrestar los efectos del COVID-19 en la República de Panamá*", debemos manifestar que de las constancias del expediente administrativo se confirma que la consumidora fue afectada por la crisis económica a razón de la pandemia por COVID-19, teniendo su contrato laboral suspendido por más de un (1) año, de allí que no se podía afectar su historial de crédito bajo el amparo del artículo 7 de la Ley No. 156 de 2020, siendo esta norma importante a considerar por la entidad demandada debido a que al gozar la consumidora de esta medida, debió ser tomada en cuenta por el agente económico al momento de evaluar el tipo de información a reportar en el historial, considerando que dicho agente indicó que el atraso que mantiene la misma data de los periodos de 2020 y 2021 (Cfr. f. 9 del expediente administrativo), fecha en que la consumidora se encontraba padeciendo los efectos de la crisis económica de la pandemia COVID-19, de ahí que la entidad demandada haya concluido asertivamente que no se podían afectar los historiales crediticios durante la declaratoria de emergencia sanitaria nacional y hasta sesenta días después de que esta se levante, como abordaremos más adelante.

La Ley No. 156 de 30 de junio de 2020, dispuso la no afectación del historial crediticio registrado por la Asociación Panameña de Crédito, como una medida para contrarrestar los efectos de la crisis económica por COVID-19, de la que resultaron afectadas personas que se encontraban ante una suspensión de su contrato laboral, como lo fue la consumidora de esta causa, circunstancia que lógicamente le generó la pérdida de ingresos e impidió que pudiese cumplir con el pago de su obligación a tiempo y en los términos originalmente convenidos, hecho que el agente económico debió tener cuenta al momento de reportar la información correspondiente a este crédito y ante los abonos que continuaba realizando la consumidora, pese a su realidad financiera.

Por lo que el agente económico no mantenía el historial actualizado (véase historial aportado por la consumidora a foja 3 del expediente administrativo) sobre el cual se fundamentó la queja, en el cual el agente económico registró información respecto a los días de atraso en el pago sin considerar que existía este beneficio a favor de las personas afectadas por la crisis de la pandemia, aun cuando reconoció que la morosidad correspondía a los años 2020 y 2021 (Cfr. fs. 5 y 6 del expediente administrativo), enmarcándose en la conducta tipificada en el numeral 2 del artículo 40 de la Ley No. 24 de 2002, modificada por la Ley No. 14 de 2006.

Ante las líneas expresadas, constituye entonces una infracción al numeral 2 del artículo 40 en mención, mantener información desactualizada en relación a los días de atraso en el historial crediticio de la consumidora, lo que afectó sus referencias y transgredió sus derechos, sin contemplar que, pese a su situación laboral, se encontraba realizando pagos para cumplir así con su obligación.

Debe señalar este Tribunal que los argumentos presentados por la accionante, en relación a la aplicación de la Ley No. 156 de 2020, en esta causa, fueron introducidos en la segunda instancia del proceso administrativo en ausencia de material probatorio que si bien fue anunciado no fue presentado al tenor de lo reglado en los artículos 171 y 177 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 (Cfr. f. 84 en reverso), de modo que, no se logró desvirtuar ni justificar las irregularidades advertidas por la consumidora que fueron luego

confirmadas por la entidad demandada durante la investigación administrativa, entendiéndose como tales: la duplicidad de registros de referencias crediticias bajo la misma categoría y el registro de días de atraso en el pago que debió ser actualizado, puesto que, fueron originados durante la crisis económica por la pandemia cuyos efectos padeció la consumidora al tener su contrato de trabajo suspendido, ignorando que esta gozaba del beneficio de no afectación de su historial crediticio de acuerdo a la Ley No. 156 de 2020 y derivando en una vulneración del derecho del consumidor 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 18 de mayo de 2006, cuyo contenido citaremos en líneas posteriores.

Asimismo, debe la Sala reconocer, de conformidad con el artículo 784 de nuestro Código Civil, lo que concierne a la falta de actividad probatoria por parte de la recurrente en el presente negocio en cuanto a los hechos y alegaciones vertidos en su demanda para desvirtuar las irregularidades confirmadas respecto a historial crediticio de la consumidora, el cual expresa lo siguiente:

“Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables.”

Bajo este orden de ideas, conviene mencionar que la relación del agente económico y el consumidor que originó la actuación por parte de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (**ACODECO**) que se censura está materializada en lo que se conoce como relación de consumo, misma que ha sido definida en autoría nacional por el Doctor Luis Camargo Vergara como *“relación jurídica a través de la cual un consumidor obtiene bienes y servicios de carácter final de parte de un proveedor cuya actividad se realiza de forma profesional y habitual y a título oneroso...”* y establece como elemento de conformación de esta relación al nexo jurídico *“que materializa la transacción y genera obligaciones y derechos para las partes y la aplicación de la ley especial.”*¹

¹ CAMARGO VERGARA, LUIS. *“Temas Actuales de Consumo”*. Página 148. Panamá, año 2013.

Por consiguiente, atendiendo a la especialidad de este tipo de relación y controversia, debe este Tribunal avocarse a la norma especial contenida en la Ley No. 24 de 22 de mayo de 2002, modificada por la Ley No. 14 de 18 de mayo de 2006, que regula el servicio de información sobre el historial de crédito de los consumidores o clientes.

Así tenemos que los artículos 23 (numeral 5) y 29 (numeral 1) de la Ley No. 24 de 22 de mayo de 2002, modificada por la Ley No. 14 de 18 de mayo de 2006 “; refieren en su texto **los derechos de los consumidores y las obligaciones de los agentes económicos**, en el desarrollo de sus relaciones comerciales, en este caso en particular, una relación de tipo crediticia concerniente al manejo adecuado de los datos e información del historial de crédito, respecto a lo cual se indica lo siguiente:

"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 datos."

"Artículo 29. Deberes y obligaciones de los agentes económicos. Los agentes económicos tienen los derechos y obligaciones siguiente:

1. Proporcionar información actualizada, verdadera y confiable a las agencias de información de datos a las que están afiliados. Además, los agentes económicos tienen la obligación de comunicar a los consumidores o clientes cuáles son las agencias de información de datos y/o agentes económicos con quienes tienen acuerdo de afiliación a su base o banco de datos; cómo se ingresa la información en la base o banco de datos de las agencias de información de datos, incluyendo el período o plazo para actualizar la información, según el tipo de operación de crédito que mantengan con el consumidor o cliente, que en ningún caso será mayor de un mes calendario después de cualquier modificación de dato; y cuál es el criterio utilizado por ellos para la mora o retraso en el cumplimiento de la obligación crediticia."

En esta instancia no puede perderse de vista que es facultad de la entidad demandada (**ACODECO**) sancionar a los agentes económicos y a las agencias de información de datos, **que por razón de la investigación de las quejas que se le presenten, sea comprobado que han infringido los derechos del consumidor o cliente.** En función de dicha potestad debe tenerse en cuenta el contenido del artículo 36 de la citada Ley No. 24 de 2002, modificada la Ley No.14 de 18 de mayo de 2006, el cual señala:

"Artículo 36. Resolución. La ACODECO, con fundamento en la solicitud que le presente el consumidor o cliente, en la documentación recabada, así como en la respuesta que haya recibido del agente económico y de la agencia de información de datos, dictará una resolución motivada dentro de los cinco días hábiles siguientes. Dicha resolución contendrá una relación sucinta de los hechos, con fundamento en las pruebas que consten en el expediente y en la información brindada, en la que decidirá si procede o no la rectificación, modificación o cancelación de datos, así como las sanciones que correspondan, de acuerdo con esta Ley, y ordenará, si ello es lo que procede, al agente económico o a la agencia de información de datos que rectifique o cancele la referencia correspondiente.

Esta orden se deberá ejecutar en el término de tres días hábiles, contado a partir de la fecha de la notificación de la resolución respectiva, so pena de desacato."

Del contenido de la norma en cita, se infiere finalmente que la entidad demandada es **competente** para investigar e imponer sanciones por conductas tipificadas en la Ley No. 24 de 2002, modificada por la Ley No. 14 de mayo de 2006, "**Que regula el servicio de información sobre el historial de crédito de los consumidores o clientes**", historial de crédito al que alude precisamente la Ley No. 156 de junio de 2020, en su artículo 7, para evitar su afectación, como una medida beneficiosa adoptada en favor de las personas afectadas durante la declaratoria de emergencia sanitaria nacional y hasta sesenta días después de que esta se levante.

Ante lo expresado, no encontramos fundamentación en la tesis de la accionante cuando apunta que la entidad sancionó en base a un supuesto que no está contemplado en la Ley No. 24 de 2002, toda vez que la Ley No. 156 de 2020, no establece un régimen de conductas atípicas y sus sanciones, sino que reconoció una medida que benefició a determinadas personas ante una situación de una crisis sanitaria imprevista a nivel nacional e internacional que llevó al gobierno de turno a tomar medidas económicas y

financieras para contrarrestar los efectos de la pandemia por COVID-19, como lo fue la no afectación de los historiales crediticios, ante la realidad del sinnúmero de personas que mantenían sus contratos de trabajo suspendidos, aspecto que a criterio de la Sala no fue ignorado por la entidad demandada al aplicar asertivamente la Ley No. 24 de 2002, como **norma protectora de los derechos de los consumidores**, previa comprobación de la conducta irregular por parte del agente económico que con llevó a la sanción estipulada en la Ley.

Así las cosas, el propio artículo 6 de la Ley No. 156 de junio de 2020, enmarca lo siguiente:

*“Artículo 6. Las entidades bancarias, cooperativas y financieras no podrán efectuar cobros, aumentar las tasas de interés aplicadas, recargos o cualquier otro interés por falta de pago, pago atrasado o por cualquier otro motivo sobre todos los créditos incluidos en el artículo 2, del 1 de marzo al 31 de diciembre de 2020. La Superintendencia de Bancos, el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, el Ministerio de Comercio e Industrias **y demás autoridades competentes estarán obligados a velar por su estricto cumplimiento y aplicarán las sanciones establecidas.**”*

Esto aplicará a todos los trabajadores a quienes se les haya reducido su jornada laboral con disminución de su salario, suspendido o cesado su contrato laboral, así como a las personas naturales, jurídicas o independientes que hayan reducido o cerrado operaciones, producto de la pandemia del COVID-19. (Subraya y resalta la Sala).

Siendo entonces la autoridad demandada **competente** para investigar, deslindar responsabilidades e imponer sanciones en circunstancias relacionadas con el **historial crediticio** de los consumidores, conforme al marco legal regulatorio, no se puede calificar su actuación dentro de los cargos de ilegalidad propuestos por la accionante en relación a los artículos 34, 36 y 150 de la Ley No. 38 de 2000, ni que hubo una interpretación errónea del numeral 2 del artículo 40 de la Ley No. 24 de 2002.

En cuanto al argumento de la accionante que yace en que la entidad demandada resolvió más allá de lo pedido al ordenar modificar el historial y días de atraso sobre términos que no fueron solicitados por la consumidora, lo cual representa una abierta violación al Principio de Congruencia, conviene subrayar y remitirnos nuevamente al contenido de los numerales 1 y 2 del artículo 1 de la Ley No. 24 de 22 de mayo de 2002, modificada por la Ley No. 14 de 18 de mayo de 2006, de los que se desprenden sus

objetivos de “*proteger y garantizar la confiabilidad, la veracidad, la actualización y el buen manejo de los datos personales de consumidores o clientes, relativos a su historial de crédito*” y “*regular la actividad de las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que se dediquen a administrar las agencias de información de datos y a los agentes económicos que mantengan o manejen datos sobre el historial de crédito de los consumidores o clientes.*”

Las constancias procesales revelan que la entidad demandada resolvió en relación a lo pedido, pues la consumidora solicitó una rectificación de su historial de crédito de fecha 29 de junio de 2023 (Cfr. f. 3 del expediente administrativo) y la forma de pago, la cual está directamente relacionada a la lectura del historial en cuanto a los días de atraso registrados, información reportada por el agente económico sin considerar los abonos mensuales que había realizado esta y la situación particular de índole laboral por la cual surge el atraso en los pagos, consecuentemente debió revisar la realidad crediticia de esta consumidora reflejada en el historial.

Sumado a lo anterior, también se identificó la irregularidad de una duplicidad de referencias crediticias con el mismo agente económico, encontrándose una de estas en estado activo (Referencia No. 2019965644) y siendo la otra completamente inexistente (Referencia No. 2018840097), que si bien fue enmendada en el curso del proceso por el agente económico, fue alegada por la consumidora al momento de presentar su queja. (Cfr. f. 3 del expediente administrativo).

Lo hasta aquí relatado genera una clara violación a lo dispuesto en el numeral 2 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 crédito.**

Además, se observa la infracción a lo establecido en el numeral 2 del artículo 29 de la misma Ley 24, pues, ésta consagra entre los deberes de los agentes económicos de **mantener información actualizada, verdadera y confiable** a las agencias de información de datos a las que están afiliados

En función de dicha potestad debemos remitirnos nuevamente al contenido del artículo 36 de la citada Ley No. 24 de 2002, modificada la Ley 14 de 18 de mayo de 2006, el cual señala que la entidad demandada “...con fundamento en la solicitud que le presente el consumidor o cliente, en la documentación recabada, así como en la respuesta que haya recibido del agente económico y de la agencia de información de datos, dictará una resolución motivada”, conducta cuyo cumplimiento se puede apreciar en el acto impugnado donde se abordaron los aspectos vinculantes a esta causa dentro los parámetros legales.

En lo que respecta a la petición de declarar que se ha producido silencio administrativo, concuerda este Tribunal con lo expresado por la Procuraduría de la Administración en su Vista No. 1620 de 04 de octubre de 2020, (Cfr. f. 114 y 115 del expediente judicial) cuando se refiere a pronunciamientos de esta Sala en los que se ha reconocido que si bien se comprueba la inacción de la entidad demandada para resolver el recurso de apelación dentro del término legal correspondiente, ello no implica que le sean reconocidas sus pretensiones producto del examen de legalidad efectuado ante la acción presentada, misma que pudo ser impetrada por la accionante sin obstáculo alguno en ejercicio y respeto de la tutela efectiva de sus derechos.

De conformidad con lo anteriormente anotado, este Tribunal concluye que la actuación de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (**ACODECO**), se ajusta a derecho, de modo que no han sido comprobados los cargos de ilegalidad de los artículos 154, 150, 34 y 36 de la Ley No. 38 de 2000, el artículo 475 del Código Judicial, el numeral 2 del artículo 40 de la Ley No. 24 de 22 de mayo de 2022, modificada por la Ley No. 14 de 18 de mayo de 2006, “Que regula el servicio de información sobre el historial de crédito de los consumidores y clientes”, por consiguiente, procede este Tribunal a desestimar los mismos, así como las pretensiones formuladas por la activadora judicial.

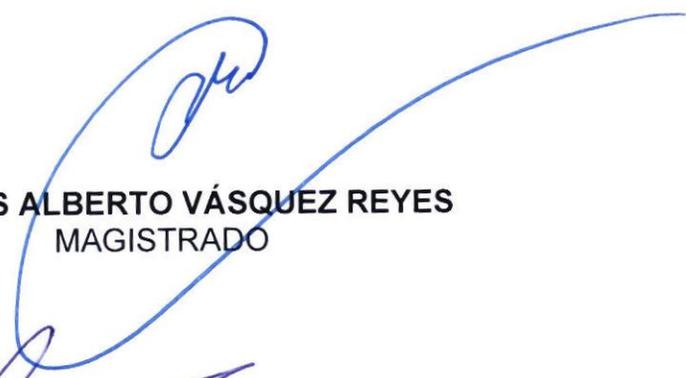
VIII. PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución DNP No. 385-23 HC de 28 de agosto de 2023, emitida por la Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, ni la negativa tácita, por silencio administrativo, en que incurrió la entidad demandada al no dar respuesta en tiempo oportuno al recurso de apelación, por tanto, se niegan el resto de las pretensiones formuladas en la demanda.

Notifíquese,


CECILIO CEDALISE RIQUELME
 MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
 MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
 MAGISTRADO

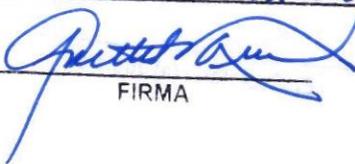

KATIA ROSAS
 SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFÍQUESE HOY 11 DE abril

DE 20 25 A LAS 8:07 DE LA mañana

A Procuraduría de la Administración


 FIRMA