

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Expediente 420332022.

Vista Número 1062

Panamá, 17 de junio de 2022

La Licenciada Nedelka Montezuma Santana, actuando en nombre y representación de la sociedad **Corporación Financiera Inmobiliaria de La Torre, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.238 de 14 de abril de 2021, emitida por la **Dirección General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias**, sus actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 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: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 18-19 del expediente judicial).

Tercero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 20-22 del expediente judicial).

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

Quinto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 23-25 y 26-28 del expediente judicial).

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.

II. Normas que se aducen infringidas.

A. La apoderada judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe los artículos 34, 36, 146 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los que, respectivamente, se refieren a los principios que informan al procedimiento administrativo general; a que 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; que el funcionario expondrá razonadamente en la decisión, el examen de los elementos probatorios y el mérito que les corresponda; y que los actos que serán motivados con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho (Cfr. fojas 10-11 y 13-14 del expediente judicial);

B. El artículo 52 de la Ley 42 de 23 de julio de 2001, que detalla las sanciones que se imponen a las empresas financieras por infringir dicha excerpta legal (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial); y

C. El artículo 30 del Decreto Ejecutivo 213 de 26 de octubre de 2010, que establece que la Dirección de Empresas Financieras podrá ordenar al regulado la modificación de una conducta inadecuada, considerándose este llamado de atención como una sanción por escrito (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución No.238 de 14 de abril de 2021, emitida por el Director General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias, mediante la cual se sancionó a la sociedad **Corporación Financiera Inmobiliaria de La Torre, S.A.**, con la suma de cuatro mil balboas (B/.4,000.00), por el incumplimiento del artículo 31 (numerales 12 y 18) del Decreto Ejecutivo 213 de 26 de octubre de 2010 (Cfr. fojas 20-22 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración, mismo que fue decidido por medio de la Resolución No.432 de 31 de mayo de 2021, confirmatoria de la principal (Cfr. fojas 23-25 del expediente judicial).

No conforme con lo anterior, la sociedad **Corporación Financiera Inmobiliaria de La Torre, S.A.**, recurrió en apelación en contra del acto original, medio de impugnación que fue resuelto a través de la Resolución No.34 de 15 de febrero de 2022, que mantuvo en todas sus partes el acto objeto de reparo, agotándose la vía gubernativa; pronunciamiento que le fue notificado a la abogada de la actora el 7 de marzo de 2022 (Cfr. fojas 26-28 del expediente judicial).

El 27 de abril de 2022, la empresa **Corporación Financiera Inmobiliaria de La Torre, S.A.**, actuando por medio de su apoderada judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso bajo examen, en el que solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución acusada, así como sus actos confirmatorios; que se deje sin efecto la sanción consistente en cuatro mil balboas (B/.4,000.00); y que, “si en el evento de haberse cancelado la suma producto de la multa impuesta, se ordene su restitución.” (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su demanda, la abogada de la recurrente argumenta que antes de expedir el acto acusado de ilegal, la entidad demandada debió valorar el documento (propuesta, cotización o proforma) presentado por la actora y que fue objeto de una auditoría pues, claramente el renglón veinticuatro (24) contenía el término de vigencia (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Agrega, que el Ministerio de Comercio e Industrias “no realizó un análisis razonado de ese material probatorio aportado...y en el evento de que la fecha estuviera errada, al menos explicar por qué lo estaba, para poder subsanar el mismo, tomando en consideración que este tipo de documento ya había sido objeto de auditorías anteriores por la entidad y no se había sancionado por este hecho.” (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Finalmente, indica la apoderada de la sociedad **Corporación Financiera Inmobiliaria de La Torre, S.A.**, que, a su juicio, se debió aplicar el orden que dispone el artículo 52 de la Ley 42 de 2001, para sancionar a su mandante y como quiera que esto no sucedió, se vulneró el principio de estricta legalidad en detrimento de su representada. Añade, que la Resolución No.238 de 14 de abril de 2021, objeto de controversia, no expone los motivos que conllevaron a la institución demandada a imponer la multa de cuatro mil balboas (B/.4,000.00) a la accionante (Cfr. fojas 11-13 y 15 del expediente judicial).

Este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por la empresa **Corporación Financiera Inmobiliaria de La Torre, S.A.**, en relación con las disposiciones legales que aduce han sido infringidas, según pasamos a explicar.

Mediante la Resolución No.010-2021 de 20 de enero de 2021, la Dirección General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias, decidió iniciar un proceso de fiscalización a la demandante, por lo que, a través de la Nota DGEF-02-2021, de esa misma fecha, se le comunicó a la sociedad **Corporación Financiera Inmobiliaria de La Torre, S.A.**, lo resuelto; se le proporcionó el nombre del auditor encargado del mismo; y se le solicitó la colaboración para que facilitara toda la información y documentación respectiva (Cfr. fojas 18-19 y 44 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el auditor encargado, le comunicó a la accionante a través del correo electrónico facilitado por la actora, cito: “la fecha de inicio del proceso de fiscalización y le adjuntó el documento identificado como Generales de la Empresa y la Guía de la Auditoría. En la citada Guía se describe toda la información y documentación que debe presentar la financiera durante la realización del proceso de fiscalización.” Vale la pena señalar que tal proceso inició el 27 de enero de 2021; concluyó el 15 de febrero de ese mismo año; y comprendió los periodos contables de 2016 al 2019 y operativo desde 2016 al 2020 (Cfr. fojas 44-45 del expediente judicial).

En este punto resulta importante indicar que el objetivo del proceso de fiscalización instaurado a la empresa **Corporación Financiera Inmobiliaria de La Torre, S.A.**, era

verificar si cumplía con lo establecido en el marco legal y reglamentario a saber: **a)** Ley No.42 de 23 de julio de 2001; **b)** Ley No.33 de 26 de junio de 2002; y **c)** Decreto Ejecutivo No.213 de 26 de octubre de 2010 (Cfr. foja 45 del expediente judicial).

Igualmente, es necesario tener presente que la sociedad **Corporación Financiera Inmobiliaria de La Torre, S.A.**, tuvo la oportunidad de aportar ante la Dirección General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias todos los documentos que estimó convenientes para su defensa; se le concedió el término de cinco (5) días para presentar sus descargos y acreditar que no había incurrido en los hallazgos encontrados a través del proceso de fiscalización, por lo que, una vez recibido por parte de la accionante lo señalado, se expidió el Informe Final DAF-055-2021 de 18 de febrero de 2021, que dio lugar al acto acusado de ilegal, así como sus confirmatorios, lo que demuestra sin lugar a dudas, que en todo momento se respetaron las garantías de la recurrente (Cfr. foja 45 del expediente judicial).

Ahora bien, el caso que se analiza tuvo como punto de partida el informe identificado como DAF 048-2021 de 15 de febrero de 2021, de Fiscalización extra situ del Departamento de Auditoría y Fiscalización de la Dirección General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias, en el que constan las siguientes irregularidades atribuidas a la sociedad **Corporación Financiera Inmobiliaria de La Torre, S.A.** Veamos.

“1. El pago de la tasa de fiscalización del año 2017 fue pagado extemporáneamente.

2. La cotización no cuenta con el numeral 12 establecido en el artículo 2 de la Ley 33 de 26 de junio de 2002, que modifica el artículo 23 de la Ley No.42 de 23 de julio de 2001, por lo que deben incluirle los siguientes numerales:

12...periodo de vigencia del documento.

3. Los contratos de préstamos que fueron cancelados anticipadamente no se pudieron verificar ya que no cuentan con documento de fecha de cancelación, monto devuelto, fórmula de cálculo de devolución de intereses aplicada, orden de suspensión de descuento.” (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

Respecto a lo transcrito, debemos señalar lo que establecen los artículos 4 y 31 (numerales 12 y 18) del Decreto Ejecutivo 213 de 2010.

“**Artículo 4.** El pago correspondiente a la tasa anual por servicio de fiscalización, establecido en el artículo 17 de la Ley, será pagado en los primeros 4 meses del año en curso. Las empresas que inicien operaciones en cualquier mes del año, pagarán la tasa anual por servicio de fiscalización, correspondiente al año en que inicien el trámite de solicitud de su autorización.”

“**Artículo 31.** Serán sancionadas con multas de Quinientos a Cinco Mil Balboas (B/.500.00 a B/.5,000.00), las siguientes conductas:

1...

...

12. La mora, retraso o negativa en el pago correspondiente a la tasa anual por servicios de fiscalización y la entrega de los estados financiero (sic) fuera del término establecido en el artículo 16 del presente Decreto.

18. Cualquier otro acto y conducta violatorios de la Ley y el presente Decreto.”

Tal como se observa en el artículo 4 previamente citado, la tasa anual por servicio de fiscalización se debe pagar los primeros cuatro (4) meses del año en curso, requisito que no fue cumplido por la sociedad **Corporación Financiera Inmobiliaria de La Torre, S.A.**, en lo que respecta al 2017, pues para ese periodo la recurrente tenía hasta el 30 de abril para proceder en tal sentido; sin embargo, no fue sino hasta el 15 de mayo de ese año (11 días hábiles después) que realizó el pago de manera extemporánea (Cfr. fojas 21 y 24 del expediente judicial).

Así mismo, quedó debidamente acreditado en la investigación llevada a cabo por la Dirección General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias, que la accionante infringió el artículo 2 de la Ley 33 de 2002, que modifica el artículo 23 (numeral 12) de la Ley 42 de 2001, que para mejor referencia nos permitimos transcribir.

“**Artículo 2.** El artículo 23 de la Ley 42 de 2001 queda así:

‘**Artículo 23.** Las empresas financieras deberán entregar al solicitante un documento que contenga las condiciones generales ofrecidas para la formalización de la

transacción. Dicho documento deberá ser firmado por personal autorizado de la empresa financiera y deberá contener, por lo menos, la siguiente información:

...
12. Periodo de vigencia del documento.
...”

Esa irregularidad consistió en que la sociedad accionante omitió colocar la vigencia del documento de la propuesta o proforma, que constituye una parte integral del contrato, es decir, debe contener las condiciones generales que se ofrecen para la formalización de la transacción y que tiene como propósito garantizar que los clientes de las empresas al suscribir dicho compromiso, reciban los mismos beneficios u ofertas que se les ofreció con la cotización (Cfr. fojas 24 y 50 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, estimamos pertinente citar lo que se señaló en el Informe de Conducta suscrito por el Director General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio de Industrias: *“Que cuando decidan suscribir el contrato no le cambien la propuesta ‘las reglas del juego’. Este documento -por Ley-solo lleva la firma de la persona responsable de la financiera, por lo que fácilmente puede ser reemplazado y de ahí la importancia de la fecha de su vencimiento, para que las personas puedan acudir ante esta Dirección y presentar las quejas con relación a este tema. **Si la cotización no cuenta con la fecha de su periodo de vigencia, no podemos determinar su validez o aplicabilidad en determinado contrato de préstamo y adicional a ello, si se modificaron las condiciones al momento de firmar el contrato.**”* (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 50-51 del expediente judicial).

En abono de lo anotado, durante la investigación a la que hemos hecho referencia y que dio como resultado el Informe Final DAF-055-2021 de 18 de febrero de 2021, se determinó igualmente, que ninguna de las muestras de las cotizaciones presentadas por la empresa **Corporación Financiera Inmobiliaria de La Torre, S.A.**, contenían la fecha de vencimiento; y que de manera errónea la demandante citó como fecha de vencimiento de la cotización, la correspondiente a la del contrato de préstamo, mismas que son distintas y que

se encuentran reguladas en diferentes artículos de la Ley 33 de 2002 (Cfr. foja 51 del expediente judicial).

Es importante indicar que dicha omisión, para el Ministerio de Comercio e Industrias constituye una falta grave, tal como se señala en el referido Informe de Conducta, debido a que el usuario o consumidor financiero tiene derecho a ser informado íntegramente de los datos mínimos que la ley impone y que deben ser de su conocimiento y tanto la cotización como el contrato son documentos elaborados por las financieras, no por los clientes (Cfr. foja 51 del expediente judicial).

Lo anotado cobra mayor relevancia, ya que la **Corporación Financiera Inmobiliaria de La Torre, S.A.**, no es una sociedad recién autorizada, sino que cuenta con muchos años de dedicarse a esta actividad (Resolución No.021/96 de 5 de junio de 1996, por medio de la cual el Ministerio de Comercio e Industrias la autorizó para operar como empresa financiera), por lo que conoce la regulación legal a la que debe someter sus actuaciones (Cfr. fojas 51-52 y 53 del expediente judicial).

Al hacerse un recuento de los hechos que dieron origen a la acción que se examina, podemos concluir que la actuación desplegada por la **Corporación Financiera Inmobiliaria de La Torre, S.A.**, vulneró la normativa que regula la materia y que la sanción impuesta por la Dirección General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias estuvo apegada a derecho y a lo que establecen la Ley 42 de 2002; el Decreto Ejecutivo 213 de 2010; y la Ley 33 de 2002.

Además, no se puede perder de vista que el artículo 52 de la Ley 42 de 2001, no dispone que las sanciones se deben aplicar estrictamente en el orden que se enlista, como erróneamente pretende hacer ver la abogada de la accionante y, tampoco se puede obviar el hecho que la regulación especial en materia de empresas financieras no ofrece excepciones o prórrogas para el cumplimiento de los términos señalados en el artículo 4 de la Ley 33 de 2002.

Por último, se hace preciso traer a colación que es responsabilidad de la actora, **Corporación Financiera Inmobiliaria de La Torre, S.A.**, como ente regulado, cumplir con todas las normas establecidas en la Ley 42 de 2001; la Ley 33 de 2002; y el Decreto Ejecutivo 213 de 2010; sin embargo, el Informe Final DAF-055-2021 de 18 de febrero de 2021, reveló que esto no ocurrió de ahí, que la entidad ministerial dictó el acto acusado de ilegal, explicando en él las razones que motivaron a tomar la decisión de sancionar a la accionante con cuatro mil balboas (B/.4,000.00) por lo que la apoderada judicial de la recurrente se equivoca cuando afirma que no está debidamente motivado.

Podemos concluir entonces, que en definitiva, no se vulneraron las normas que sustentan la demanda promovida por la accionante, por lo que este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución No.238 de 14 de abril de 2021**, emitida por Dirección General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias ni sus actos confirmatorios y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la recurrente.

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

V. Derecho. No se acepta el invocado por la actora.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General