

Panamá, 8 de mayo de 2001.

Profesor

**Anel Adames P.**

Director General del

Instituto para la Formación

y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU)

E S. D.

Señor Director:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, y en especial como Consejera Jurídica de los servidores administrativos públicos, acuso recibo de su Nota D.G.110-01-293 de 2 de abril de 2001, ingresada a este Despacho el día 5 de abril del presente año, a través de la cual nos plantea la siguiente interrogante:

“Debe o no el IFARHU eliminar la palabra **JUZGADO EJECUTOR** de la referencia de crédito de los prestatarios que hayan cancelado sus créditos mediante tal instancia”.

## **EXAMEN DE LOS HECHOS**

En los últimos días, la Institución, ha venido confrontando inconvenientes con los prestatarios que han cancelado su crédito por la Vía de Juzgado Ejecutor; adjudicándose la causa de ello a la **referencia crediticia** que les aparece en los registros de la Asociación Panameña de Crédito, pues consideran que una vez se llega a la cancelación del crédito adeudado, se debe eliminar de la referencia la aclaración de que se efectuaron a través de Juzgado Ejecutor.

El Juzgado Ejecutor es de la opinión de que **la referencia** se establece de esa manera porque es el estatus real del crédito, pues todos los casos que llegan al Juzgado han pasado previamente por el Departamento de Gestión de Cobro, el cual ha agotado las medidas destinadas a lograr que los prestatarios paguen voluntariamente éste, resultando infructuosas, razón por la que se remiten a tal instancia, de manera que la referencia de crédito, que es objeto de análisis es una herramienta para compeler al pago a los prestatarios que en su mayoría son profesionales a los que el Estado le ha brindado la posibilidad de educarse. (Destacado de la Procuraduría)

Por otro lado, una vez cancelada la deuda, se debe actualizar la referencia de que ésta se canceló ante la instancia del Juzgado, de manera que no se está añadiendo ni quitando nada, sólo atendiendo a la verdad procesal, pues para el IFARHU, el omitir esa referencia sería contrario a la razón de ser de una entidad (A.P.C.) que ha prestado toda su ayuda a ésta para hacer efectivo su crédito.

## **DICTAMEN DE LA PROCURADURÍA**

Antes de exteriorizar nuestra opinión legal, consideramos oportuno, transcribir algunas normas jurídicas que regulan los objetivos y facultades del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos. Veamos:

### **Objetivos**

“Artículo 2. El Instituto tiene como objetivo primordial desarrollar un programa que garantice el adecuado aprovechamiento en la formación técnica y la utilización racional de los recursos humanos de la República como medio de acelerar su desarrollo económico y social, y, a ese efecto debe:

- a) Estudiar y determinar a escala nacional las necesidades actuales y futuras del país tanto en el sector público como en el privado en materia de formación y adiestramiento de personal y evaluar los recursos humanos disponibles y necesarios para su desarrollo económico y social;
- b) Ser la Institución pública encargada de recibir y tramitar las ofertas de becas de personas o entidades públicas o privadas nacionales, extranjeras o internacionales para estudiantes y

profesionales panameños y seleccionar, en coordinación con dichas personas o entidades, a los beneficiarios, así como presentar, a nombre del Gobierno Nacional, los candidatos más capacitados y a los propios beneficiarios, cuando fuere el caso, que llenen los requisitos exigidos por los oferentes, salvo las becas que deban otorgarse dentro de los programas de adiestramientos de servicios públicos como parte de programas de cooperación técnica internacional (Ley 45 de 25 de julio de 1978).

...

e) Preparar y mantener un registro de todos los profesionales de la República que incluya, entre otra información, aquella relativa a las Universidades en donde cada cual cursó estudios, su curriculum vitae, su ocupación actual y el sueldo que devenga.

...

h) Administrar todos los fondos destinados por el Estado a la asistencia económica con fines educativos y cualesquiera fondos que entidades públicas, privadas, nacionales, extranjeras o internacionales pongan a disposición del Instituto con este mismo fin."

De los textos copiados, podemos colegir que el objetivo primordial del IFARHU, es la de desarrollar un programa que garantice el adecuado aprovechamiento en la formación técnica, académica; y la utilización racional de los recursos humanos como una vía para acelerar el proceso económico, social de la Nación panameña.

De allí, que esta Institución Pública cumpla con proporcionar los recursos adecuados para otorgar becas, auxilios u otras prestaciones económicas a los estudiantes que lo merezcan y necesiten. (Artículo 96 de la Constitución Política.)

En ese orden de ideas, el Instituto para la Formación y para el Aprovechamiento podrá celebrar contratos con instituciones y personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales, extranjeras o internacionales, con el propósito, de administrar programas y fondos establecidos por éstas para los fines de la presente Ley. (Art.30 de la Ley 1 de 1965).

Esta facultad que se le atribuye al IFARHU de contratar con Instituciones diversas, para cumplir con el objetivo de administrar programas especialmente de adiestramiento y asistencia económicas a los estudiantes y

profesionales panameños en formación dentro de las Políticas Estatales y sobre todo, de dicha Institución, no es amplia o absoluta es decir, tiene sus límites y no puede ir más allá; existe una limitante, que es el principio de legalidad que a nivel Constitucional, esta concebida en el artículo 18, y es de rango superior su aplicación. En otras palabras, siendo esta disposición el camino que indica por donde los funcionarios pueden andar, debe ser atendida en toda su expresión.

Lo antes dicho, tiene su razón de ser habida cuenta, que el hecho de que el IFARHU sea autónoma, no puede vulnerar los principios constitucionales en sus actuaciones administrativas y máxime si se lesionan derechos subjetivos, en la escala de los derechos que tienen unos frente a la Administración. Es decir, que las funciones, los objetivos, y las actividades que reglan toda Administración pública debe y tiene que estar cónsona con sus leyes, estatutos y no puede so pretexto de aplicar otras normas lesionar derechos que a nivel constitucional deben ser respetados en esa jerarquía constitucional.

De allí, que la Administración del IFARHU, tenga los medios para hacer efectivo el cobro de los créditos que se han generado a su favor, frente a los préstamos que hayan realizado las personas interesadas en avanzar en su preparación o formación profesional; este mecanismo coercitivo es la Jurisdicción Coactiva, ésta se encarga de hacer efectivo el cobro de todos los créditos de personas que estén morosas con dicha entidad. Consabido es por todos que es una jurisdicción especial.

Ahora bien, la pregunta que debemos entrar a analizar es si el IFARHU, dentro de sus atribuciones legales, tiene la potestad de utilizar otro medio o herramienta para compeler al pago de los créditos adeudados a la Institución, por parte de prestatarios que en su mayoría son profesionales a los que el Estado le ha brindado la posibilidad de educarse.

Nos referimos específicamente a la Asociación Panameña de Crédito (A.P.C.) de manera, que remitiendo a esta Organización el registro o la mala referencia crediticia del Prestatario, este proceda inmediatamente a la cancelación del crédito adeudado con el IFARHU y una vez, esto se logre, eliminar de la referencia esta información, es decir, que fue ejecutado por parte del Juzgado Ejecutor.

En este Despacho se absolvió Consulta N° 44 de 8 de marzo de 2001, en la que se examinó si la Asociación Panameña de Crédito podía retener información de mala referencia crediticia, aunque el consumidor haya cancelado el crédito o préstamo. En ese Dictamen se señaló a grosso modo, que la APC no tiene un derecho o garantía constitucional de obtener información de los potenciales deudores del sistema de crédito panameño. Esta más que una garantía o libertad nacida de la Constitución, podría ser, en el mejor de los casos, una actuación privada propia del tráfico mercantil que por no estar expresamente prohibida por la ley, debe tenerse permitida. Esto según lo establecido en el artículo 18 de la Carta Fundamental, en donde se establece que, “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

En conclusión no es legal que la APC retenga información sobre mala referencia crediticia afectando a un consumidor, sin confirmar o verificar si se trata o no de un cliente moroso. Por otro lado, la APC, por no existir una norma legal que expresamente lo prohíba, sí puede legalmente divulgar información sobre el crédito de cualesquiera consumidor o persona en el ámbito nacional. Esto no significa que pueda difundir certificaciones en donde se afirma que una persona determinada tiene una mala referencia crediticia, cuando dicho deudor haya cancelado el crédito o préstamo; a falta de legislación al respecto, la APC, puede proporcionar información de referencia de los consumidores, aun sin autorización previa de estos o por orden judicial; evidentemente dentro del deber de información que la ley le impone a los agentes económicos, se encuentra la facultad a cargo de estos, de informar en los contratos a los consumidores, que de incumplir las obligaciones pueden ser incluidos sus nombres con la mala referencia de crédito en la APC, y por último la CLICAC debe regular esta materia de manera expresa, prohibiendo o no permitiendo a los comerciantes divulgar información que afecte la credibilidad u honorabilidad de cualquier persona.

Hecha las anteriores consideraciones, nos parece que la materia objeto de análisis con relación a la referencia de crédito no debe ser confundida con la forma de hacer efectivo el pago de una deuda con una Institución Pública, para estos efectos, IFARHU, es decir, que de no existir norma que expresamente le faculte a la Administración del IFARHU utilizar el mecanismo de referencia crediticia para compeler al pago a los prestatarios; el mecanismo o medio para hacer efectivo el cobro que tiene la Institución es la

jurisdicción coactiva, y no puede utilizarse una Organización como la APC, para obligar al prestatario a pagar.

En nuestra opinión, el IFARHU, esta creando un mecanismo o vía para obligar al prestatario a pagar, y el mismo debe tener en cuenta que si esto no está regulado en la ley podría ser objeto de impugnación ante vía la jurisdiccional. Recuérdese que la Ley 38 de 31 de julio de 2000 “Que aprueba el estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales” (V. G.O. 24,109 de 2 de agosto de 2000.), establece taxativamente una prohibición frente al trámite o procedimientos que no estén taxativamente señalados en la Ley. Veamos:

“Artículo 47. Se prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución. Constituye falta disciplinaria la violación de este precepto y será responsable de ésta el Jefe o Jefa del Despacho respectivo.”

Por todo lo anteriormente expuesto, este Despacho es del criterio, que el IFARHU, no debe utilizar el mecanismo de la referencia crediticia de los prestatarios, para compeler al pago de la deuda adquirida con dicha entidad, primero, porque se está violentando el principio de legalidad que señala que los funcionarios públicos sólo pueden hacer aquello que la Ley le ordene habida cuenta que el mecanismo para hacer efectivo el cobro es a través del Juzgado Ejecutor.

En segundo lugar, la naturaleza jurídica del APC, es de carácter mercantil, aquí no se trata de conocer el comportamiento de las personas como sujetos de obligaciones y responsabilidades dinerarias. Por que a las entidades privadas les es propicio el conocimiento de esta información por los aumentos de inversión crediticia y que al no contar con dicha información sobrevendría el costo de la transacción a niveles tales que no sería posible que las empresas de financiamientos estén en disposición de hacer una asignación correcta de recursos, teniendo que recurrir a referencias personales y sociales, creando con ello, una discriminación por razón de las relaciones personales, políticas, y sociales que poco tiene que ver con la evaluación objetiva de la capacidad de endeudamiento de la persona.

El Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, tiene otros fines, que es de atender con los aportes gubernamentales los compromisos vigentes en forma de becas o auxilios por el Estado conforme la Constitución Política y la Ley, hasta la terminación de ellos y luego sustituir progresivamente, el sistema por préstamos, para estudiantes con cargo a dichos fondos mediante concurso cumpliendo con las disposiciones legales. En ese sentido, podemos observar que la finalidad de la APC, es diferente, ésta última busca establecer un control para obtener, facilitar e intercambiar información e investigaciones de crédito, además de promover la vigilancia y protección del crédito en todas sus partes, incluyendo cobros, simplificar sus formas y reducir riesgos, por último promover la educación del público en materia de crédito. El IFARHU promueve las vías económicas para facilitar la formación académica de estudiantes o funcionarios públicos o profesionales; como se observa, tienen propósitos totalmente distintos.

Como quiera, que estos son trámites internos de la Institución propiamente tal, y que no existe reglamentación en donde se faculte al IFARHU para coaccionar a través de referencia crediticia al prestatario, enviándola a la APC, no corresponde mantener en los registros de la APC, la referencia de que el prestatario fue objeto de juicio ejecutivo por motivos de un préstamo que adquirió con esa entidad del Estado, por las razones antes expuestas y en virtud del principio de legalidad y de las normas que así prohíben trámites que no se regulen en la ley.

En estos términos dejo expuestas mis consideraciones jurídicas, en torno al punto consultado, y le remitimos copia autenticada de la Consulta N° 44 de 8 de marzo de 2001 para mayor ilustración, me suscribo de usted, con muestras de respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/cch.