

8 de noviembre de 2004

Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.

El Lcdo. Giovanni A. Fletcher
H., en representación de
PEDRO ACOSTA ISTURAIN, para
que se declare nula, por
ilegal, la Resolución No. 04
de 24 de febrero de 2003,
emitida por la Dirección de
Empresas Financieras del
Ministerio de Comercio e
Industrias.

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

Acudo ante los estrados de ese Alto Tribunal, para atender el traslado de la demanda contencioso administrativa de nulidad que dio origen al proceso descrito en el margen superior de esta vista fiscal, cumplido a través de la providencia del 23 de septiembre de 2004, visible a foja 24 del expediente; nuestra actuación es en interés de la Ley, de conformidad con el artículo 5, numeral 3, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

I. Pretensión de la parte actora:

La acción ejercida por el actor, mediante libelo visible de fojas 5 a 16, persigue lo siguiente:

"1. Que se declare NULO POR ILEGAL, el texto y contenido de la RESOLUCIÓN 04 (PANAMÁ) DE 24 DE FEBRERO DE 2,004, dictada por la DIRECCIÓN DE EMPRESAS FINANCIERAS, del MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS.

Resolución administrativa alegada, que a través de su **PARTE RESOLUTIVA** pasó a disponer lo siguiente:

RESOLUCIÓN 04 PANAMÁ 24 DE FEBRERO
DE 2,003

LA DIRECCIÓN DE EMPRESAS FINANCIERAS

En uso de sus Facultades Legales

...

RESUELVE

PRIMERO: AUTORIZAR a la ASOCIACIÓN PANAMEÑA DE CRÉDITO a operar una Agencia de Información de Datos sobre historial de Crédito de conformidad con lo establecido en la Ley No. 24 de 22 de mayo de 2,002.

SEGUNDO: ORDENAR la inscripción de la presente autorización en el Registro especial denominado Registro de Agencias de Información de Datos sobre Historial de Crédito.

TERCERO: Esta resolución anula en todas sus partes la Resolución No. 02 de 21 de enero de 2003.

..."

**II. Disposiciones legales que se estiman infringidas y
conceptos de violación a las mismas, expuestos por el actor:**

Expone el demandante en su libelo:

"Creemos certeramente que el **CONTENIDO y la LETRA de la PARTE MOTIVA y RESOLUTIVA de la RESOLUCIÓN No. 04 de 24 de Febrero de 2,003, emitida por la DIRECCIÓN DE EMPRESAS FINANCIERAS del MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS, viola el texto y espíritu del ARTÍCULO 22 de la LEY No. 24 de 22 de Mayo de 2,002, mismo que al caso nos indica que:**

"...

Licencia Comercial

Artículo 22. Licencia Comercial. Adicional a la autorización de que trata el capítulo anterior, todas las personas naturales o jurídicas que deseen operar

una agencia de información de datos sobre historial de crédito, deben contar con Licencia Comercial Tipo A, obtenida conforme a los requisitos que establece la Ley 25 de 1994 y sus reglamentos." (El subrayado es nuestro) (del demandante).

Estimamos que la normativa antes citada, ha sido infringida en concepto de VIOLACIÓN DIRECTA POR COMISIÓN, presupuesto que estimamos en ese sentido en función de los siguientes puntos a tratar:

1-Que es un hecho cierto descrito a lo interno del previamente anotado **ARTICULO 22 de la LEY No. 24 de 2,002,** que uno de los **REQUISITOS u OBLIGACIONES** necesarias a fin de poder explotar en forma legal, las labores de **ADMINISTRACIÓN del SERVICIO de INFORMACIÓN del HISTORIAL de los CONSUMIDORES o CLIENTES del MERCADO a CREDITO** en nuestro país, pasa por contar con una **LICENCIA TIPO "A"** expedida por la **DIRECCIÓN GENERAL de COMERCIO INTERIOR del MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS.**

2-Que al no contar la **ASOCIACIÓN PANAMEÑA DE CREDITO** con ningún tipo de **referencia o REGISTRO ADMINISTRATIVO** expedido por el **MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS,** en dicho sentido, no puede argumentarse para ningún efecto obedecido el texto o contenido del **ARTICULO 22 de la LEY 24 antes citada.**

3-Que la **DIRECCIÓN DE EMPRESAS FINANCIERAS** del **MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS,** mal hizo al expedir la **RESOLUCIÓN No. 04 DE 24 DE FEBRERO DE 2,002,** sin que la **ASOCIACIÓN PANAMEÑA DE CREDITO ("A.P.C.")** hubiera para los efectos mostrado o demostrado ante sus **ESTRADOS ADMINISTRATIVOS** que contaba con una **LICENCIA COMERCIAL TIPO "A".**

4-Que la normativa expuesta a lo interno del texto y espíritu del **ARTICULO 22 de la LEY No. 24 de 2,002,** no pasa por ningún motivo o forma a excluir de su cumplimiento a alguna **"PERSONA JURÍDICA"** de la categoría que fuere. Teniendo tal cual ordena dicha excerta, que adquirir todas las **PERSONAS NATURALES o JURÍDICAS** que aspiren a administrar una **AGENCIA de**

INFORMACION de DATOS, una LICENCIA COMERCIAL TIPO "A". No pudiendo distinguir la DIRECCIÓN DE EMPRESAS FINANCIERAS del MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS con respecto a la clase o tipo de NATURALEZA de la "PERSONA JURÍDICA", que tiene la ASOCIACIÓN PANAMEÑA DE CREDITO, cuando la LEY 24 DE 2,002, para los efectos jurídicos-legales no lo hace.

5-Que tampoco sirve el anti-jurídico argumento de que las ASOCIACIONES CIVILES (SIN FINES DE LUCRO) tipo "ASOCIACIÓN PANAMEÑA DE CREDITO": no les aplicable el contenido del ARTÍCULO 22 de la LEY No. 24 de 2,002, al no poder por sus propias funciones o naturaleza jurídica, esta clase de PERSONA JURÍDICA adquirir una LICENCIA COMERCIAL TIPO "A"; puesto que la redacción del ARTICULO 22 de la LEY No. 24 de 2,002, hace expresa referencia de los REQUISITOS contenidos en la LEY No. 25 de 1994, en pos de las PERSONAS JURÍDICAS o NATURALES que deseen adquirir una LICENCIA COMERCIAL TIPO "A", no exceptuando para los efectos, a ninguna PERSONA JURÍDICA en función de su NATURALEZA JURÍDICA o de su IMPOSIBILIDAD NATURAL de alcanzar los REQUISITOS LEGALES que provee la LEY No. 25 DE 1994. Las PERSONAS JURÍDICAS incapaces de completar los REQUISITOS que contiene la LEY No. 25 DE 1994, simplemente no pueden ostentar una LICENCIA COMERCIAL TIPO "A". Personas éstas, que en esa misma línea tampoco podrán alcanzar una AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA para explotar la actividad que regula la LEY No. 24 de 2,002, misma que exige la OBTENCIÓN de una LICENCIA COMERCIAL TIPO "A", en forma previa.

6-Aludiendo finalmente el hecho cierto, de que, sí (sic) hubiera sido querer del LEGISLADOR PATRIO que las ASOCIACIONES CIVILES (SIN FINES DE LUCRO) incapaces jurídicamente para ADQUIRIR una LICENCIA COMERCIAL TIPO "A" hubieran tenido per se, la capacidad de OBTENER una LICENCIA COMERCIAL "A", que les hubiera dado la OPORTUNIDAD de OSTENTAR una AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA para ejercer la labor de MANEJADOR de DATOS DE HISTORIAL CREDITICIO: el LEGISLADOR PATRIO -estamos convencidos-, así lo hubiera dicho o

dejado consignado en la propia LEY No. 24 de 2,002."

III. Concepto Legal de la Procuraduría de la Administración.

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, fue promulgada en la Gaceta Oficial No 24,559 del viernes 24 de mayo de 2002, fecha en que entro a regir. Cabe anotar que según su artículo 45, es una Ley de orden público y de interés social, y tiene efecto retroactivo en lo relativo al derecho de rectificación y eliminación de la información de los consumidores o clientes, establecido en el numeral 5 de su artículo 23.

Resulta de mucha importancia indicar cuales son los objetivos de este instrumento legal, así como su ámbito de aplicación, mismos que encontramos expuestos en sus artículos 1 y 2 que dicen lo siguiente, respectivamente:

"Artículo 1. Objetivos. La presente Ley tiene como objetivos:

1. 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, incorporados o susceptibles de ser incorporados a una agencia de información de datos administrada por una persona natural o jurídica, debidamente autorizada conforme a la presente Ley.
2. 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.”

“Artículo 2. Ámbito de aplicación. Esta Ley será aplicable a los agentes económicos, personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que se dediquen a realizar cualquier actividad económica, financiera, bancaria, comercial o industrial, que mantengan o manejen datos sobre el historial de crédito de los consumidores o clientes. También será aplicable a las agencias de información de datos, personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que se dediquen a brindar el servicio de almacenamiento, transmisión e información, por cualquier medio tecnológico o manual, de los datos sobre el historial de crédito de los consumidores o clientes.”

De estas normas queda claro que no interesa la naturaleza jurídica de la persona que desee dedicarse a la actividad de ofrecer información sobre historial de crédito, **todas quedan sujetas al cumplimiento de esta Ley por el solo hecho de explotar esa actividad (comercial).**

Aunado a lo anterior, los artículos 7 y 11 de la Ley 24 establecen claramente la competencia del Ministerio de Comercio e Industrias para autorizar el ejercicio de la actividad in comento, de la siguiente manera:

“Artículo 7. Competencia del Ministerio de Comercio e Industrias. El Ministerio de Comercio e Industrias es el encargado de expedir y revocar la resolución que autoriza a las personas naturales o jurídicas, para ejercer la actividad de agencia de información de datos sobre historial de crédito, y de mantener un registro de éstas.

Dicho ministerio tendrá facultad para inspeccionar y verificar que las agencias de información de datos cumplan con los requisitos de seguridad, confiabilidad y

actualización de los datos de los consumidores y clientes, así como cualquier otra que le establezca la presente Ley.

El Ministerio de Comercio e Industrias, dentro del ámbito de sus facultades, sancionará a las agencias de información de datos que infrinjan lo establecido en la presente Ley.”

“Artículo 11. Autorización. Toda persona natural o jurídica que desee operar una agencia de información de datos sobre historial de crédito, deberá solicitar autorización al Ministerio de Comercio e Industrias para ejercer dicha actividad. Este Ministerio está facultado para realizar las investigaciones que sean necesarias, con el objeto de verificar la información suministrada en la solicitud.”

Igualmente, los artículos 14 y 15 de la misma Ley hacen referencia respectivamente, a la solicitud que deben presentar las personas jurídicas para obtener la autorización para operar una agencia de información de datos sobre historial de crédito, así como la documentación que dichas personas jurídicas deben adjuntar a su solicitud. Sobre esto, cabe resaltar que entre los requisitos se encuentran: señalar el **nombre comercial** de la agencia de información de datos sobre historial de crédito, **dirección exacta del establecimiento comercial...**”; de manera que la Ley deja sentado que las personas jurídicas que se dedican a la actividad de ofrecer información sobre historial de crédito, ejercen una **actividad comercial**, y es lógico y normal entonces que obtengan una Licencia Comercial, en este caso, de Tipo “A”.

En perfecta concordancia con lo anterior, encontramos la norma medular para resolver la presente causa judicial, esto es, el artículo 22 de la Ley No. 24 de 2002, que establece claramente, lo siguiente:

"Artículo 22. Licencia comercial. Adicional a la autorización de que trata el capítulo anterior, todas las personas naturales o jurídicas que deseen operar una agencia de información de datos sobre historial de crédito, deben contar con Licencia Comercial Tipo A, obtenida conforme a los requisitos que establece la Ley 25 de 1994 y sus reglamentos."

Del texto de dicha norma legal, está claro para este despacho que la **Licencia Comercial es un requisito adicional a la autorización que otorga el Ministerio de Comercio e Industrias a las personas jurídicas que deseen operar agencias de información de datos sobre historial de crédito.**

Ahora bien, a nuestro juicio, siendo el Ministerio de Comercio e Industrias la misma autoridad que expide tanto la autorización en referencia, como la Licencia Comercial, lo procedente es que antes de otorgar la autorización para operar, le exija a las personas naturales o jurídicas que soliciten operar ese tipo de agencias de información, la presentación de la correspondiente Licencia Comercial Tipo "A", ya que esto parece ser lo más acorde con las normas de la Ley 24 de 2002 citadas, y con un manejo y control administrativo que debe ejercer en el tema el Ministerio.

Más, la parte actora acompaña en copias autenticadas, sendas opiniones de la Directora General de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias, visibles a fojas 2 y 3; así como de la Directora de Empresas Financieras y Directora

Nacional de Comercio (foja 4), en las cuales se reconoce el carácter comercial de la actividad de ofrecer información sobre historial de crédito, y el requisito de obtener Licencia Comercial Tipo "A", tal como lo indica la normativa de las Leyes 24 de 2002 y 25 de 1994.

Por otra parte, de demostrarse que alguna agencia se dedica a ofrecer información sobre historial de crédito, sin haber obtenido la Licencia Comercial Tipo "A", a que se refiere la Ley 24 de 2002, le serían aplicables las sanciones que contemplan los artículos 19 y siguientes de la Ley No. 25 de 26 de agosto de 1994, que reglamenta el ejercicio del comercio y la explotación de la industria.

En este sentido, y luego de leer el Informe de Conducta presentado por el Ministerio demandado, visible a fojas 31-33, tenemos que coincidir con el demandante, como en efecto coincidimos, en que la Dirección de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias, transgredió el artículo 22 de la Ley No 24 de 2002, al expedir la Resolución No. 04 de 24 de febrero de 2002, sin que la Asociación Panameña de Crédito (A.P.C.), demostrara contar con Licencia Comercial Tipo "A", a los efectos de dedicarse a la explotación de una agencia de información sobre historial de crédito. La violación es patente en cuanto se afirma en el acto acusado que "la sociedad en referencia cumple con todos los requisitos establecidos en la Ley No. 24 de 22 de mayo de 2002", y en la parte resolutive ni siquiera se le advierte que debe contar con una Licencia Comercial Tipo "A", a pesar que se le está autorizando "a operar una Agencia de

Información de Datos sobre historial de Crédito de conformidad con lo establecido en la Ley No. 24 de 22 de mayo de 2002.”

Por lo expuesto, solicitamos respetuosamente a los Magistrados de la Sala Tercera Contencioso Administrativa, que al decidir este proceso judicial declare NULA, POR ILEGAL, la Resolución No. 04 de 24 de febrero de 2003, expedida por la Dirección General de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias.

IV. Pruebas: aceptamos las presentadas por adecuarse a los requerimientos del Código Judicial.

V. Derecho: aceptamos el invocado en la demanda.

Del Honorable Magistrado Presidente,

**Dr. José Juan Ceballos
Procurador de la Administración
Suplente**

**Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General**

JJC/10/bdec

