



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-15/2021

SUPERINTENDENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO, en la ciudad de San Salvador, a las nueve horas y cuarenta y cinco minutos del día diez de febrero de dos mil veintidós.

El presente Procedimiento Administrativo Sancionatorio inició de forma oficiosa por medio de auto pronunciado el día veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, en contra de la sociedad **EQUIFAX CENTROAMÉRICA, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE**, que puede abreviarse **EQUIFAX CENTROAMÉRICA, S. A. DE C.V.**, en adelante referida también como "la Agencia de Información de Datos" o "la Supervisada" indistintamente, con el propósito de determinar si existe responsabilidad administrativa de parte de ésta respecto del presunto incumplimiento relacionado en los Informe No. 48/2021 y OEF-113/2021 con sus respectivos anexos, de fecha diecinueve de agosto y diecisiete de septiembre ambos de dos mil veintiuno, respectivamente, remitidos por la Intendencia de Otras Entidades Financieras de esta Superintendencia, el cual se detalla de la forma siguiente:

I. PRESUNTO INCUMPLIMIENTO.

Presunto incumplimiento de la Agencia de Información de Datos al artículo 14 literal a) inciso segundo de la Ley de Regulación de los Servicios de Información Sobre el Historial de Crédito de las Personas.

La disposición que se considera infringida es la vigente al momento de verificarse los hechos, la cual fue reformada mediante Decreto Legislativo No. 196, Publicado en el Diario Oficial número 233, Tomo 409, de fecha diecisiete de diciembre de dos mil quince, la cual establece:

"Los consumidores o clientes tendrán los siguientes derechos:

a) Acceso a la información: (...) los consumidores o clientes tienen derecho a conocer toda la información que de ellos mantengan o manejen los agentes económicos y las agencias de información de datos. Para ello, las agencias de información de datos deberán contar, al menos, con un centro de atención al cliente en cada región, para que las personas interesadas puedan consultar su información.

La consulta de esta información no causará costo alguno a los consumidores o clientes." (...)

El presunto incumplimiento se configura debido a que la Supervisada puso a disposición de los consumidores o clientes, reportes del historial de crédito con costos para el consumidor, comercializándolos a través de la página web de EQUIFAX.

En la visita de inspección del doce de julio de dos mil veintiuno, la Agencia de Información de Datos argumentó que el cobro de los historiales de crédito de los clientes se debía a que tenían un valor agregado, tales como, análisis estadísticos, escore, gráficos, entre otros. Los reportes con costo para el consumidor ascendieron a:

Nombre del reporte	Costo
Consulta única del Reporte Crediticio 360 (Anexo 4)	US\$10.99 + IVA
Suscripción mensual del Reporte Crediticio 360 permite al cliente revisar su estado crediticio cuantas veces quiera (Anexo 4).	U\$5.99 + IVA
Consulta única del Reporte Inquilino Perfecto (Anexo 5)	U\$11.99 + IVA
Suscripción Reportes de Alertas, informa de manera mensual cada nuevo cambio reflejado en su historial de crédito. (Anexo 6).	U\$2.99 + IVA

II. TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO.

1. Visto el contenido de los Informes No. 48/2021 y OEF-113/2021, y sus respectivos anexos, por medio de auto de fecha veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, se ordenó instruir el presente procedimiento administrativo sancionatorio y emplazar a la sociedad **EQUIFAX CENTROAMÉRICA, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE**, que puede abreviarse **EQUIFAX CENTROAMÉRICA, S. A. DE C.V.**, informándole sobre el contenido del incumplimiento atribuido. Emplazamiento que se llevó a cabo en legal forma en fecha tres de noviembre de dos mil veintiuno (fs. 23-25).

2. La Agencia de Información de Datos hizo uso de su derecho de audiencia y defensa compareciendo en el presente procedimiento administrativo sancionatorio a través de su Apoderado General Judicial, abogado Nelson Armando Vaquerano Gutiérrez, por medio de escrito de fecha diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, contestando a los señalamientos realizados en el sentido negativo; anexando copia certificada del Poder General Judicial; solicitando la improponibilidad del presente procedimiento administrativo sancionador; presentó argumentos de descargo; y solicitó que se le corra traslado para presentar alegatos de conformidad con el artículo 110 de la Ley de Procedimientos Administrativos (fs. 26-32).

3. Por medio de auto de fecha veintidós de noviembre de dos mil veintiuno, se tuvo por agregado el escrito antes relacionado; por Apoderado de la Supervisada al abogado Nelson Armando Vaquerano Gutiérrez; así como por contestado en sentido negativo el incumplimiento atribuido, se analizó lo improcedencia del traslado de alegatos finales solicitado, de conformidad con la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero y se deferió a la resolución final respecto a la improponibilidad alegada; ordenándose abrir a pruebas por el término legal el presente procedimiento; y por último, requiriendo a la Superintendencia Adjunta de Bancos Aseguradoras y Otras Entidades de esta



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-15/2021

Superintendencia, el análisis de capacidad económica de la Agencia de Información de Datos. Dicho auto fue legalmente notificado a la presunta infractora por medio de su Apoderado en fecha veintitrés de noviembre de dos mil veintiuno (fs. 33-36).

4. La Superintendencia Adjunta de Bancos, Aseguradoras y Otras Entidades Financieras evacuó el traslado por medio del Especialista en Análisis Financiero en Funciones mediante el Memorandum No. SABAO-AF-072/2021 del seis de diciembre de dos mil veintiuno, remitiendo el análisis sobre la capacidad económica de la Agencia de Información de Datos con cifras al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte (fs. 39-42).

5. Mediante auto de fecha diecisiete de diciembre de dos mil veintiuno esta Superintendencia, agregó el Informe sobre el análisis de la capacidad económica relacionado en el número anterior; y, habiéndose agotado el plazo probatorio y las etapas del presente procedimiento administrativo sancionador, sin que la Agencia de Información de Datos presentara elementos probatorios de descargo, se mandó a emitir la resolución final. Dicho auto fue notificado en fecha veintiuno de diciembre de dos mil veintiuno (fs. 44-46).

III. PRUEBA INCORPORADA AL PROCEDIMIENTO.

A. Prueba de cargo.

1. Informe N° 48/2021, de fecha diecinueve de agosto de dos mil veintiuno, procedente de la Intendencia de Otras Entidades Financieras (fs. 1), y sus respectivos anexos consistentes en:

Anexo 2: Consulta Única del Reporte Crediticio Equifax 360 (fs. 2 al 4 frente);

Anexo 3: Consulta Única del Reporte Inquilino Perfecto (fs. 4 vuelto y 5);

Anexo 4: Suscripción de Reporte de Alertas, informa de manera mensual cada nuevo cambio reflejado en su historial de crédito (fs. 6 al 8).

2. Informe N° OEF-113/2021, de fecha diecisiete de septiembre de dos mil veintiuno, procedente del Departamento de Supervisión de Entidades de Garantía, Pagos y Transferencias de esta Superintendencia (fs. 9 y 10), y sus respectivos anexos consistentes en:

Anexo 1: Carta No. SABAO-IOE-OEF-13739 de fecha doce de julio de dos mil veintiuno, remitida por la Superintendente Adjunta de Bancos, Aseguradoras y Otras Entidades Financieras de la Superintendencia del Sistema Financiero, por medio de la cual se le notificó a la Agencia de Información de Datos el nombramiento para realizar la visita de supervisión (fs. 11).

Anexo 2: Carta No. SABAO-IOE-OEF-14203 de fecha dieciséis de julio de dos mil veintiuno, remitida por la Superintendente Adjunta de Bancos, Aseguradoras y Otras Entidades Financieras de la Superintendencia del Sistema Financiero, por medio de la cual se le notificó a la Agencia de Información de Datos los resultados de la visita de supervisión sobre el cumplimiento de aspectos legales y normativos (fs. 12).

Anexo 3: Carta de fecha veintinueve de julio de dos mil veintiuno, remitida por la Jefe Legal y Cumplimiento de la Supervisada, por medio de la cual brindó respuesta a la Superintendente Adjunta de Bancos, Aseguradoras y Otras Entidades Financieras, remitiendo el plan de acción elaborado para tal efecto; y, Consulta Única del Reporte Inquilino Perfecto (fs. 13 al 15).

Anexo 4: Consulta Única del Reporte Crediticio Equifax 360 (fs. 16 al 18); y, Suscripción de Reporte de Alertas, informa de manera mensual cada nuevo cambio reflejado en su historial de crédito (fs. 19).

Anexo 5: Consulta Única del Reporte Inquilino Perfecto (fs. 20 y 21); y,

Anexo 6: Suscripción de Reporte de Alertas, informa de manera mensual cada nuevo cambio reflejado en su historial de crédito (fs. 22).

B. Prueba de Descargo.

El presente procedimiento administrativo sancionatorio fue abierto a pruebas por el término legal de diez días hábiles; no obstante, haberse verificado la notificación en legal forma el día veintitrés de noviembre de dos mil veintiuno, según consta en acta de misma fecha de fs. 35 del presente expediente, la presunta infractora no ejerció su derecho procesal de incorporar elementos probatorios de descargo en la tramitación de las presentes diligencias.

IV. ARGUMENTOS, ANÁLISIS DEL CASO Y VALORACIÓN DE LA PRUEBA.

A. Argumentos de la Agencia de Información de Datos.

Por medio de escrito de contestación al emplazamiento de fecha diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, la sociedad Equifax Centroamérica, S.A. de C.V., por medio de su apoderado presentó sus argumentos de defensa según detalle siguiente:



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-15/2021

Primeramente, alega una supuesta improponibilidad del presente procedimiento administrativo sancionatorio, señalando el apoderado de la presunta infractora que: **(i)** no se ha indicado cuál es la norma que describe la conducta como punible, en el sentido que no se ha indicado ni calificado la disposición que tipifica la infracción y le señale una sanción, dicha situación según expone, es un elemento esencial o material del procedimiento administrativo sancionatorio; y, **(ii)** no se ha calificado la posible sanción a imponer, requisito que establece el artículo 151 número 4 de la Ley de Procedimientos Administrativos, lo que a su criterio, no supone solo indicar la norma de sanción, sino también dotar una sucinta explicación de cuál es la sanción particular que podría enfrentar su mandante, cuanto menos de manera liminar, lo que alega no ha realizado en la presente causa. Por ambas razones solicita se proceda a declarar la improponibilidad del presente procedimiento administrativo sancionatorio de conformidad con lo establecido en los artículos 127 en relación con el 277 del Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM).

En según lugar, reconoce el apoderado de la Agencia de Información de Datos que es cierto que su Mandante ha puesto a disposición de los clientes o consumidores reportes con un costo, que se ofertaba a través de su página web. No obstante, a su criterio dicha conducta no es ilegal debido a que: **(i)** los reportes incluían un análisis adicional a la información que contemplan los reportes gratuitos, por lo que alega posee un valor agregado como análisis estadísticos, score, gráficos, entre otros, tal como consta en el proceso de supervisión; **(ii)** en el concepto de copia certificada del historial de crédito definida en las Normas Técnicas 01/2012 se prevé la posibilidad de cobrarse una tarifa, por lo que a su juicio la regulación permite el cobro de los servicios de entrega de información bajo este rubro; **(iii)** la conducta es atípica, en razón de que, a su juicio, en el auto de inicio no se identificó una norma clara, precisa e inequívoca que describa como infracción la conducta que se le está atribuyendo; y, **(iv)** la Agencia de Información de Datos suspendió la actividad cuestionada en virtud de la nota de fecha dieciséis de julio de dos mil veintiuno emitida por esta Superintendencia, por lo que se ha cumplido con la finalidad que persigue la Ley de Regulación de los Servicios de Información sobre el Historial de Crédito de las Personas, consecuentemente, no es necesaria alguna sanción diferente o consecuencia legal alguna.

Concluye el Apoderado, acotando que la conducta atribuida no constituye infracción, en virtud que es permitido realizar la actividad que se le cuestiona a su representada, de conformidad con la regulación sobre la materia.

B. Decisión de esta Superintendencia.

El Sistema de Supervisión y Regulación Financiera no puede ser efectivo si no cuenta con el elemento coercitivo, por lo que no puede dejarse a opción de los integrantes del sistema el cumplir con lo establecido en el marco regulatorio que les resulte aplicable. A esta Superintendencia le fue conferido el mandato legal de velar porque las entidades cumplan con los más altos estándares de conducta en el desarrollo de sus negocios, actos y operaciones, de conformidad con la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, demás leyes aplicables, así como los reglamentos y normas técnicas que se dicten para tal efecto.

Conviene mencionar que la potestad sancionadora de esta Superintendencia se enmarca en el respeto de los principios de legalidad, reserva de ley, tipicidad, presunción de inocencia, proporcionalidad y de responsabilidad. En ese sentido, el artículo 44 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, establece la sujeción a las sanciones para los supervisados por incumplimiento de dicha Ley, y por una fórmula de tipificación por remisión, se abarca tanto a otras leyes como a regulaciones contenidas en normativas técnicas, las que, en el caso particular, ha sido considerado por esta Superintendencia para tipificar la infracción que se le atribuye a la Agencia de Información de Datos, ya que en el literal a) de la disposición e comento, remite, entre otras, a las disposiciones de las leyes que contienen obligaciones de carácter financiero y que resulten aplicables, tal es el caso de la Ley de Regulación de los Servicios de Información sobre el Historial de Crédito de las Personas; y además, en su letra b) remite a las disposiciones contenidas en las normas técnicas que desarrollan las obligaciones establecidas en las leyes, siendo así, las Normas Técnicas para los Servicios de Información sobre el Historial de Crédito de las Personas (NRP-14).

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución de la República (Cn.), esta Superintendencia tiene por mandato legal el ejercicio de la facultad sancionatoria (artículo 14 Cn.), establecidos en los artículos 4 literal i), 19 literales f) y g), 43, 44 y siguientes de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, en tanto las normas secundarias que establecen tal potestad se encuentre vigentes en el ordenamiento jurídico positivo.

Ante el escenario descrito, corresponde ahora valorar los elementos vertidos durante la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador y determinar si, en efecto, la sociedad Equifax Centroamérica, Sociedad Anónima de Capital Variable, es responsable del presunto incumplimiento que se le atribuye. Dichas valoraciones serán realizadas de conformidad con el marco legal vigente aplicable a la infracción objeto de investigación, así como también, en los elementos probatorios de cargo y en los argumentos incorporados por la presunta infractora, así como en la demás documentación a la que previamente hemos hecho referencia, todo lo cual, consta en el expediente del presente procedimiento administrativo, y en estricto respeto de los derechos y garantías de los administrados.



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-15/2021

El presunto incumplimiento fue evidenciado en el ejercicio propio de las facultades y atribuciones legales de esta Superintendencia, contenidas en la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, específicamente, como resultado de la visita de inspección a la Agencia de Información de Datos, en la que se realizó verificación de los cumplimientos legales y normativos aplicables a la entidad, contenida en el Memorándum No. OEF-133/2021, de fecha diecisiete de septiembre de dos mil veintiuno, emitido por el Departamento de Supervisión de Entidades de Garantía, Pagos y Transferencias de la Superintendencia del Sistema Financiero, en el cual se advirtió el presunto incumplimiento a la Ley de Regulación de los Servicios de Información del Historial de Crédito de las Personas en relación con las obligaciones establecidas en las Normas Técnicas para los Servicios de Información sobre el Historial de Créditos de las Personas (NRP-14).

La conducta típica que describe la disposición que se considera infringida establece para su configuración una conducta de acción, ya que la Agencia de Información de Datos se encuentra en la obligación legal de facilitar el acceso a toda la información mantengan o manejen de los consumidores sin que dicha consulta deba generar pago alguno, no obstante, la Supervisada puso a disposición de los consumidores o clientes reportes del historial de crédito con costo para los consumidores.

Establecido el presupuesto de hecho, corresponde verificar si la conducta de la Agencia de Información de Datos se ajusta a la conducta que tipifica la disposición que se considera infringida, en tal sentido, a través de la resolución de inicio de las presentes diligencias se le atribuye a la Supervisada haber realizado cobros a los consumidores por el acceso a la información de los datos del historial de crédito almacenados en la base de datos de la entidad. Según se verifica en los anexos del informe que sirvió de base para el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, según el detalle relacionado en el romano III letra "A" de la presente resolución.

B.1. En cuanto a la Impropiedad planteada.

En su contestación la Agencia de Información de Datos por medio de su Apoderado planteó la Impropiedad del presente procedimiento administrativo sancionador, figura jurídica que no se encuentra regulada en la Ley de Procedimientos Administrativos, no obstante, pretende su aplicación supletoria a las presentes diligencias, sobre la base de del Código Procesal Civil y Mercantil, en sus artículos 127 y 277; por las siguientes dos razones:

En primer lugar, debemos referirnos a que en el ordenamiento jurídico salvadoreño la figura de la impropiedad se encuentra en el Código Procesal Civil y Mercantil, la que desarrolla

vicios en la pretensión de la demanda que se plantea ante un tribunal jurisdiccional, a fin de que este verifique si la demanda reúne los requisitos formales y materiales o de fondo que conforme a la ley deben ser cumplidos, y dependiendo del vicio que se advierta, así será la reacción judicial, ya que esta figura exige que el vicio se encuentre vinculado directa y estrechamente con la pretensión y no propiamente con las formalidades de la demanda, los cuales se encuentran establecidos en el artículo 277 del citado cuerpo legal; sin embargo, dicha figura no se encuentra regulada en materia administrativa, por lo que consideramos que se equipara perfectamente el derecho al debido proceso en el ámbito administrativo sancionador, el cual garantiza, entre otros aspectos, que el procedimiento se lleve a cabo con estricta observancia de los principios constitucionales que constituyen base y límite de la potestad disciplinaria del Estado, tales como el principio de legalidad, tipicidad, responsabilidad. Estos principios garantizan presupuestos materiales que todo procedimiento administrativo debe satisfacer plenamente, a efectos de ser reputado como justo y, en tal sentido, como constitucional.

En razón de que la improponibilidad alegada, es una figura que tiene sus orígenes en materia civil, debemos referirnos a lo establecido por la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia¹, que al respecto ha manifestado *"...[l]a improponibilidad está reservada solo para casos de vicios que por su naturaleza, no admiten corrección o subsanación, pues la pretensión no es judicial, implicando un defecto absoluto. Lo que se toma como improponible es la falta de objeto en la pretensión y nunca la demanda o el derecho de acción, debido a un defecto absoluto en la facultad de juzgar y que imposibilita un pronunciamiento por parte del órgano jurisdiccional sobre el fondo del asunto, pudiendo ser declarada al inicio del proceso (in limine litis) o en cualquier estado de la causa (in persecuendi litis)..."*, quien además agrega que los requisitos materiales-esenciales de la pretensión podemos clasificarlos en: **a) Subjetivos**, los cuales vienen determinados por la legitimación (activa y pasiva de las partes); y, **b) Objetivos**, los cuales están conformados por la petición y la fundamentación o causa de pedir. No obstante, el apoderado de la presunta infractora omitió indicar a cuál de ellos se refiere al indicar la falta de supuestos materiales o esenciales, sin embargo, se colige que hace alusión a este último, al manifestar que no se ha cumplido con el artículo 151 ord. 4° de la Ley de Procedimientos Administrativos, que requiere, primeramente, que se consigne la calificación de la infracción que se le imputa, lo que requiere que se le indique cuál es la norma que tipifica la conducta, es decir, la que le da el carácter de sancionable; y, en segundo lugar, la calificación

¹ **Recurso de Casación con Referencia 288-CAC-2012**, sentencia definitiva, de las once horas y quince minutos del 11-VI-2014,; *al respecto, el artículo 127 en relación con el artículo 277 del CPCM desglosa los supuestos para declarar la improponibilidad así: (i) defecto en la pretensión (objeto ilícito, imposible, absurdo; el cual se advierte en la fundamentación); (ii) carencia de competencia (competencia objetiva, grado); (iii) atinente al objeto procesal (litispendencia, cosa juzgada, compromiso pendiente); (iv) evidente falta de presupuestos materiales o esenciales (falta de legitimación activa o pasiva de las partes); y, (v) otros semejantes; por tanto si el juez advierte alguna de las deficiencias planteadas, se rechazara la demanda sin necesidad de prevención por ser improponible.*



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-15/2021

de la sanción a imponer, lo que a su juicio supone individualizar cual de todas las sanciones será la que proceda.

Al respecto, sobre el primer argumento planteado por el apoderado de la Agencia de Información de Datos, es necesario resaltar que contrario a lo manifestado en su contestación, en el auto de inicio del presente procedimiento administrativo sancionatorio si se calificó de manera preliminar la infracción que se le atribuye a la Agencia de Información de Datos, estableciendo de manera clara y precisa cual es la norma que describe la conducta que se le atribuye, así como también la disposición normativa que establece que tal incumplimiento es constitutivo de una infracción administrativa, tal como se advierte de la simple lectura del auto de inicio emitido el veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, en el cual se indicó la base constitucional y legal para emitir tal acto de trámite, en el que se dispuso el artículo 44 literal a) de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, tal como consta a fs. 24 del expediente.

Continuando en tal sentido, es de capital importancia recordar que en el Derecho Administrativo la tipificación es una exigencia que resulta compatible con la técnica legislativa que tipifica las conductas mediante conceptos jurídicos indeterminados, pero también por medio de remisiones normativas². Estas últimas consisten en enlaces, conexiones o referencias explícitas de una disposición legal hacia otra del mismo cuerpo normativo o de otro u otros distintos, en los que se complementa la descripción de la conducta prohibida por el tipo sancionador. También, cuando esta forma de tipificación indirecta se realiza mediante disposiciones complementarias que carecen de rango legal o que son distintas a las disposiciones emitidas por la Asamblea Legislativa, tales como las remisiones a los reglamentos y normas técnicas.

En ese contexto, el artículo 44 inc. 1º literal a) de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero se refiere a la cuantía de la sanción de multa cuando los supervisados incurran en infracciones a las **obligaciones** contenidas, entre otras leyes, en la Ley de Regulación de los Servicios de Información Sobre el Historial de Crédito de las Personas, inclusive de infracciones a las disposiciones contenidas en Normas Técnicas e Instructivos que desarrollan las obligaciones establecidas en las leyes antes mencionadas, según el literal b) de dicha disposición. De lo anterior se desprende que en el presente caso estamos en presencia de una tipificación indirecta, lo cual presupone la existencia de un precepto que establece un mandato o una prohibición (en este caso contenido en la ley en comento), y otro que

² SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Inc. 105-2012 sentencia de 8-VII-2015.

establece que el incumplimiento de esta será objeto de sanción (artículo 44 inc. 1° de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero). De esta manera, se verifica la construcción del supuesto de hecho o tipo infractor, por medio de dos disposiciones (i) el precepto de la ley secundaria que contiene una obligación concreta, que además también puede estar desarrollada en la norma técnicas e instructivo que dispone un mandato o prohibición al ente supervisado (artículo 14 literal a) inc. segundo de la Ley de Regulación de los Servicios de Información Sobre el Historial de Crédito de las Personas); y (ii) el precepto legal que dispone la infracción o incumplimiento de esa concreta obligación.

A continuación, sobre el segundo argumento expuesto, resulta necesario acotar que la ley sectorial del Sistema de Supervisión y Regulación Financiera, en atención y justificación de la naturaleza propia y especialidad de la materia, no estableció un catálogo de tipos infractores cerrados y taxativos; sino que por el contrario, estableció tipos penales administrativos abiertos, a los cuales atendiendo a las características y aspectos propios de la conducta infractora el legislador le previó la consecuencia legal establecida en el artículo 43 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, a saber: amonestación escrita, multa inhabilitación, suspensión, cancelación en el registro respectivo o revocatoria de la autorización que les haya otorgado, además de otras sanciones que disponga otra ley de carácter financiero.

Dichas sanciones deberán ser impuestas observando las garantías fundamentales y los derechos procesales de los administrados, observando principios como el de legalidad, proporcionalidad, responsabilidad, entre otros, para lo cual se debe considerar aspectos como la gravedad del daño o del probable peligro a quienes resulten o puedan resultar afectados por la infracción cometida, el efecto disuasivo en el infractor, duración de la conducta y reincidencia de la misma; y solamente después de tales valoraciones el suscrito podrá determinar cuál de las sanciones establecidas en el artículo 43 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, resulta proporcional, idónea y necesaria para la consecución prevista en la norma, lo que en Derecho se conoce como dosimetría punitiva. Es debido a lo anterior, que la etapa procesal oportuna para eventualmente determinar la misma, no es en el auto de inicio sino en la resolución final, luego de valorar todos los elementos de hecho y de derecho, así como de cargo y de descargo; caso contrario la Administración incurriría en un adelanto de criterio indebido.

Sobre la base del anterior análisis, concluimos que la exigencia establecida en el artículo 151 ord. 4° de la Ley de Procedimientos Administrativos es cumplimentada en el auto de inicio, cuando de manera liminar se establece las posibles consecuencias legales a las que se vería sometida la presunta infractora, partiendo de la premisa que lo estrictamente necesario es exigencia de una predicción razonable de los elementos o características de la posible sanción a imponer, las cuales se encuentran establecida en el artículo 43 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, y que si se tratase de multas, deberá observarse además lo establecido en el artículo 44 inciso primero del citado cuerpo legal.



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-15/2021

Consecuentemente, y en atención del principio de legalidad se puede verificar que el auto de inicio cumple con los presupuestos alegados, quedando en consecuencia plenamente desvirtuados los argumentos planteados por el apoderado de la presunta infractora, razón por la que deberán desestimarse respecto de la improponibilidad del presente procedimiento administrativo sancionatorio.

Por otra parte, en cuanto al traslado solicitado para presentar alegatos finales o la documentación que proceda sobre la base del artículo 110 de la Ley de Procedimientos Administrativos, debemos reafirmar los argumentos expuestos en la resolución del veintidós de noviembre de dos mil veintiuno, respecto a que nuestra ley sectorial previó en el Capítulo VII de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, la estructura configurativa del procedimiento administrativo sancionador: resolución de inicio, emplazamiento, contestación, término de prueba y resolución final, es decir, un procedimiento constitucionalmente configurado en el que se garantizan y respetan los derechos de audiencia, defensa, presunción de inocencia, legalidad, proporcionalidad, responsabilidad, entre otros; por lo que, la etapa procesal oportuna para presentar los elementos probatorios de descargo, y además los argumentos y alegatos de defensa fueron los términos de contestación y probatorio de diez días hábiles cada uno contados a partir del día siguiente al de la notificación correspondiente. Lo anterior, en estricto apego y respeto de los derechos de audiencia, defensa y contradicción, y además resulta congruente con lo establecido en el artículo 110 de la Ley de Procedimientos Administrativos, y con la ponderación de los principios procesales de celeridad, economía y concentración.

B.2. En cuanto a la supuesta legalidad de la conducta.

Respecto de la legalidad que afirma el apoderado de la Agencia de Información de Datos de la conducta objeto de investigación de las presentes diligencias, de conformidad al detalle siguiente:

1) Sobre el valor agregado de los reportes.

Primeramente, afirma el apoderado de la presunta infractora que a su juicio la conducta investigada no constituye infracción legal, debido a que como ha quedado evidenciado desde el proceso de supervisión los reportes incluían un análisis adicional a la información que contemplan los reportes gratuitos, es decir un valor agregado por parte de la Agencia de Información de Datos, como análisis estadísticos, score, gráficos, entre otros.

Al respecto, es oportuno mencionar que el legislador estableció de forma contundente los derechos de los consumidores o clientes en el artículo 14 de la Ley de Regulación de los Servicios de Información Sobre el Historial de Crédito de las Personas, regulando de forma clara que el acceso a *"toda la información que de ellos mantengan o manejen"* las Agencias de Información de Datos, es un derecho que no le causará costo alguno, independiente de la forma del procesamiento de la información y almacenamiento del dato; dicha facultad no puede interpretarse de manera separada del derecho conocido como protección de datos personales, lo que otorga o reconoce al particular interesado la posibilidad de conocer y controlar la veracidad de la información personal que le concierne y el uso o tratamiento que de ella se haga (tales como análisis estadísticos, score, gráficos), el efectivo control únicamente puede ser materializado mediante el acceso a la información, es por esa razón que el acceso a su información personal no puede ni debe generarle costos al cliente o consumidor.

La información sobre el historial de crédito de las personas es una especie de categoría de datos personales, y como tal goza de un reconocimiento de garantía de índole constitucional (artículo 2 de la Constitución de la República). En ese sentido, la jurisprudencia nacional ha establecido que este derecho implicaría la posibilidad y la facultad de toda persona a controlar, de forma razonable, la transmisión o distribución de la información personal que le afecte o que le pudiera afectar en el futuro³, tal derecho se extiende a aspectos como el acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales; por lo que para el presente caso nos enmarcamos al acceso de la información, el cual es indispensable para el eficaz ejercicio de los otros aspectos mencionados del derecho, acceso que tal como nuestro ordenamiento jurídico lo establece y así ha sido también ha sido reconocido por la Honorable Sala de lo Constitucional⁴, no causará costo alguno a los consumidores, siendo que el único caso regulado en que se permite cobrar una tarifa, previa autorización de esta Superintendencia, es cuando las Agencias de Información de Datos expidan más de una copia certificada al cliente o consumidor dentro del cuatrimestre, según lo establecido en el artículo 14 literal a) inciso final de la Ley de Regulación de los Servicios de Información Sobre el Historial de Crédito de las Personas. En razón del análisis planteado, deberá desestimarse el argumento antes expuesto por la presunta infractora.

2) Sobre la posibilidad de cobrar tarifa.

En relación al segundo argumento, respecto a la supuesta posibilidad de cobrar una tarifa en atención del concepto *"copia certificada del historial de crédito"* establecido en las Normas Técnicas 01/2012, es necesario aclarar al apoderado de la Agencia de Información de Datos que el cuerpo normativo que sirve de base para su alegato ha sido derogado por las Normas

³ SALA DE LO CONSTITUCIONAL, AMPARO 934-2007, Sentencia emitida el 4-III-2011.

⁴ SALA DE LO CONSTITUCIONAL, AMPARO 142-2012, Sentencia emitida el 20-X-2014.



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-15/2021

Técnicas para los Servicios de Información Sobre el Historial de Crédito de las Personas (NRP-14), aprobadas por el Comité de Normas del Banco Central de Reserva, y vigentes a partir del uno de noviembre de dos mil dieciséis, por cuanto, aquellas han sido expulsadas del mundo jurídico, resultando imposible su aplicación, y jurídicamente insostenible el argumento expuesto.

Además de lo anterior, debemos recalcar que las Normas Técnicas para los Servicios de Información Sobre el Historial de Crédito de las Personas (NRP-14) en su artículo 3 literal j) brindó el nuevo concepto de "*copia certificada del historial de crédito*", el cual de su lectura se desprende que quedó superada la posibilidad de cobrar una tarifa como lo expresó el apoderado de la Supervisada. Contrario a la tesis planteada por la presunta infractora, podemos verificar que el legislador como la autoridad administrativa reguladora establecieron de manera clara e inequívoca que las Agencias de Información de Datos expedirán copias certificadas del historial crediticio que les fueren solicitadas por los consumidores o clientes, la cual no deberá generar pago alguno, sino que únicamente estableció la posibilidad de cobrar una tarifa a los usuarios o cliente cuando estos la soliciten por más de una vez en el cuatrimestre, tarifa que deberá ser fijada por la entidad con la autorización previa de esta Superintendencia, todo de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la Ley de Regulación de los Servicios de Información Sobre el Historial de Crédito de las Personas y artículo 24 de las citadas Normas Técnicas (NRP-14), consecuentemente, la actividad de las Agencias de Información de Datos se encuentra vinculada a lo regulado sobre la materia en nuestro ordenamiento jurídico.

3) Sobre la atipicidad.

Por otro lado, sobre el tercer argumento alega una supuesta atipicidad de la conducta que se le imputa, debemos señalar que la tipicidad es la manifestación material del principio de legalidad el cual es uno de los pilares fundamentales que rige la actividad administrativa sancionadora, por medio del cual exige que las conductas que pretendan atribuirse a los administrados deben encontrar descrita de manera clara, previa y en una norma jurídica.

Al respecto, debemos resaltar lo mencionado en párrafos previos de la presente resolución, en el sentido de que si bien es cierto el *Ius Puniendi* del Estado es uno solo, sus manifestaciones en materia penal y administrativa son similares debido a la exigencia de que en esta última se apliquen principios propios de la materia penal, dicha extrapolación no puede concebirse de forma automática, sino que la misma debe modularse a la naturaleza administrativa, es por ello que, en esta materia la exigencia de tipicidad, contrario a la materia penal, es plenamente compatible con la técnica legislativa que tipifica las conductas mediante conceptos jurídicos

indeterminados, pero también por medio de remisiones normativas⁵, estas últimas consisten en enlaces, conexiones o referencias explícitas de una disposición legal hacia otra del mismo cuerpo normativo o de otro u otros distintos, en los que se complementa la descripción de la conducta prohibida por el tipo sancionador.

También, cuando esta forma de tipificación indirecta se realiza mediante disposiciones complementarias que carecen de rango legal o que son distintas a las disposiciones emitidas por la Asamblea Legislativa, tales como las remisiones a los reglamentos. En el presente caso, el literal a) del artículo 44 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, expresamente remite, entre otras, a disposiciones contenidas en otras leyes de carácter financiero que resulten aplicables a los supervisados, en la que indefectiblemente encontramos la Ley de Regulación de los Servicios de Información Sobre el Historial de Crédito de las Personas (según lo dispuesto su artículo 5), normativa en la que encontramos el fundamento jurídico para verificar correctamente el análisis de tipicidad, puesto que la construcción del tipo sancionador se verifica de manera correcta por medio de dos disposiciones: (i) el precepto de la ley secundaria que contiene una obligación concreta, que también puede estar desarrollada en una norma técnica, que dispone un mandato o prohibición a la Agencia de Información de Datos; y (ii) el precepto legal que dispone la infracción o incumplimiento de esa concreta obligación.

Así, el artículo 44 literal a) de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero constituye un supuesto de ley penal en blanco, debido a que el legislador estableció en el artículo 43 la sanción a imponer, pero para complementar el supuesto de hecho hizo un reenvío exterior, que contienen disposiciones del mismo rango normativo, para el caso concreto la Ley de Regulación de los Servicios de Información Sobre el Historial de Crédito de las Personas. La jurisprudencia Constitucional ha sostenido que *"[e]l legislador tiene siempre la posibilidad de recurrir a la complementación normativa por medio de un reenvío exterior, es decir, a otra disposición de igual o inferior rango, siempre que la naturaleza de la materia así lo exija, y describa de forma clara, precisa e inequívoca tanto la conducta penalmente sancionada y la sanción a imponer, no pudiendo dejar su determinación absoluta o completa a una autoridad distinta, particularmente de inferior rango"*⁶.

Ahora bien, la remisión normativa que opera en virtud del artículo 44 literal a) de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero cumple con el requisito de claridad y concreción exigidos como garantía de preservación del principio de taxatividad, pues el legislador prescribe, entre otras cosas, que la infracción a las obligaciones establecidas en la Ley de Regulación de los Servicios de Información Sobre el Historial de Crédito de las Personas

⁵ SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Inc. 105-2012 sentencia de 8-VII-2015.

⁶ SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Inc. 115-2012 sentencia de 31-VIII- 2015.



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-15/2021

se castiga, y en dichas leyes se determina de forma concreta cuáles son esas obligaciones. Con ello se complementa el artículo 43 y 44 inc. 1° de la LSRSF. La remisión ordenada por el artículo 44 literal a) no admite equívocos; es precisa y concreta. Si bien la labor del aplicador es un poco más compleja, dado que, según cada caso, debe realizar una interpretación de forma sistemática a disposiciones de dos cuerpos legales para estructurar la conducta típica y la sanción.

En consecuencia, se verifica el cumplimiento de la exigencia del análisis de tipicidad adecuado, en el que la conducta atribuida a la Agencia de Información de Datos se ajusta a la prohibición intrínseca que conlleva la norma que se le imputa, en el sentido que no debe cobrar al cliente o usuario por brindar el acceso a la información de sus datos de crédito, y del producto o resultado que se obtenga por resultado tratamiento de los datos cuya titularidad le corresponde exclusivamente al usuario o cliente.

4) Sobre la suspensión de la conducta reprochada.

En cuanto al último de los argumentos expuestos por el apoderado de la Agencia de Información de Datos, respecto a que la sanción ya no es un medio necesario debido a que su mandante ha cumplido la finalidad perseguida por la Ley de Regulación de los Servicios de Información Sobre el Historial de Crédito de las Personas, suspendiendo la actividad cuestionada en razón de lo ordenado por esta Superintendencia, situación que alega fue comunicada a esta Institución por medio de nota de fecha veintinueve de julio de dos mil veintiuno.

Al respecto, es oportuno recalcar que dicho argumento de manera alguna pretende demostrar la supuesta legalidad de la conducta que se encuentra siendo objeto de análisis en las presentes diligencias, sino que por el contrario, pretende demostrar la disposición de la Supervisada en atender las instrucciones emitidas por este Organismo Fiscalizador, al mismo tiempo que reconoce la finalidad de la norma jurídica que se reputa incumplida, esto es el acceso gratuito por parte de los usuarios a toda información que de ellos se maneje sobre su historial de crédito en las Agencias de Información de Datos, lo cual de modo alguno debe representar un costo para los mismos; razón por la cual, dicho argumento se observará como lo que es, es decir, un aspecto a analizar y considerar para una eventual imposición de una sanción de conformidad con el artículo 50 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero. Esto es una etapa posterior a la etapa en que se determina la existencia de la infracción administrativa y la participación o responsabilidad del administrado.

Por cuanto, en razón de haberse desestimado los argumentos planteados por la Supervisada durante la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionatorio, queda plenamente comprobado para el suscrito que la Agencia de Información de Datos ha transgredido la obligación de dar acceso a la información sin costo alguno para los clientes o consumidores, en concepto de negligencia, por lo que, deberá determinarse la consecuencia jurídica del incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 14 literal a) inc. 2° de la Ley de Regulación de los Servicios de Información Sobre el Historial de Crédito de las Personas.

V. CONSIDERACIONES A LA SANCIÓN A IMPONER Y LA PROPORCIONALIDAD.

Tanto la jurisprudencia nacional como la comparada y la doctrina de tratadistas nacionales e internacionales en materia de derecho administrativo sancionatorio, convergen en la aplicabilidad general de los principios y garantías fundamentales del derecho penal público a la actividad administrativa sancionatoria del Estado. En ese contexto, es pertinente indicar que uno de los pilares fundamentales para la imposición de la sanción administrativa, debe ser el de proporcionalidad, en virtud del cual, se constituye una frontera o límite de la actuación represiva de la Administración Pública. Como resultado de la aplicación de dicho principio, se puede afirmar que la sanción imponible debe ser la necesaria, idónea y proporcionada para obtener los objetivos perseguidos por la misma, factor que debe tomarse en consideración al momento de determinar la misma.

Como consecuencia de la aplicación del principio de proporcionalidad, la Administración Pública se ve obligada a que, al momento de imponer la sanción correspondiente al caso en particular, se determinen los perfiles y circunstancias en virtud de los cuales se impone la misma.

De conformidad con el artículo 50 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, los criterios para la adecuación de la sanción que deben considerarse al momento de determinar la sanción a un supervisado por la comisión de una infracción son: la gravedad del daño o del probable peligro a quienes podrían resultar afectados por la infracción cometida, el efecto disuasivo en el infractor respecto de la conducta infractora, la duración de la conducta infractora y la reincidencia de la misma, en los casos en que ésta no haya sido considerada expresamente por el legislador para el establecimiento de la sanción respectiva. Además, cuando la sanción a imponer sea una multa, deberá tomar en consideración la capacidad económica del infractor.

En el mismo orden de ideas, en el caso en concreto de la Agencia de Información de Datos, se considera que la infracción cometida conlleva una connotación jurídica, ya que afecta el bien jurídico patrimonio de los clientes y consumidores, además del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en su manifestación del derecho a la intimidad como bien jurídico protegido por la norma, el cual además es considerado un derecho



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-15/2021

fundamental de la persona, por consiguiente posee un interés público por parte del Estado, como garante del mismo.

Ahora bien, con respecto al efecto disuasivo y a la duración de la conducta infractora, se advierte tal como se mencionó en el informe de la Intendencia de la Intendencia de Otras Entidades Financieras de esta Superintendencia, que la conducta infractora fue evidenciada durante la visita de supervisión ordenada el día doce de julio de dos mil veintiuno, y en tal sentido la Supervisada en fecha veintinueve de julio de dos mil veintiuno manifestó que realizaron la suspensión de forma inmediata de la comercialización al consumidor de los reportes 360, Inquilino Perfecto y Alertas Crediticias, circunstancia que concuerda con lo expresado por el apoderado de la Agencia de Información de Datos, en el sentido que su mandante dio cumplimiento a la finalidad establecida en la Ley de Regulación de los Servicios de Información Sobre el Historial de Crédito de las Personas, con ello, queda evidencia de que realizaron acciones concretas para evitar futuros incumplimientos a la obligaciones legal y normativa, específicamente el de abstenerse de realizar cobros por brindar el acceso a la información de los clientes o consumidores. En ese sentido, se verifica que el incumplimiento fue realizado durante el transcurso del tiempo sin tener una fecha específica de inicio y que finalizaron el día veintinueve de julio de dos mil veintiuno; y finalmente, en cuanto a la reincidencia se ha verificado que, por infracción a lo dispuesto en la norma incumplida, a la fecha no existe sentencia firme en la que se haya sancionado previamente por infracción a la misma norma.

Por otro lado, con relación a la capacidad económica de la sociedad Equifax Centroamérica, S.A. de C.V., se ha informado que con base en los estados financieros auditados de la misma con referencia al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, el patrimonio presentó un saldo negativo, no obstante, se reportó como hecho posterior que ante dicha situación la entidad acordó el día veintiuno de mayo de dos mil veintiuno un incremento de su capital social, habiéndose aplicado el registro contable de absorción de pérdidas en fecha veinticinco de mayo del mismo año, razón por la cual, a fecha treinta de septiembre de dos mil veintiuno la Supervisada presentó un patrimonio que asciende a la cantidad de UN MILLÓN TREINTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS DIEZ DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US\$1,036,210.00), lo cual, consta en el Informe No. SABAO-AF-072/2021, de fecha seis de diciembre de dos mil veintiuno, proveniente de la Superintendencia Adjunta de Bancos, Aseguradoras y Otras Entidades Financieras por medio de su Especialista en Análisis Financiero en Funciones de esta Superintendencia (fs. 39 al 42).

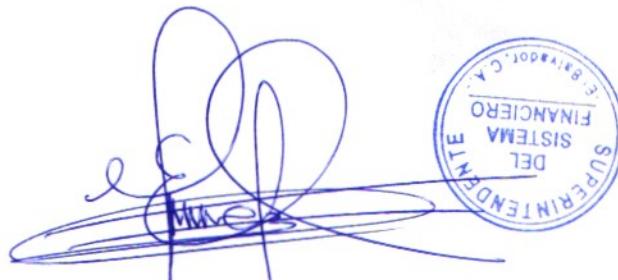
De conformidad con el artículo 43 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, es procedente que esta Superintendencia imponga la sanciones dispuesta en la misma ley, por el cometimiento de la infracción relacionada, por haberse comprobado certeramente la existencia del incumplimiento y la participación de la infractora en el mismo, debiendo en consecuencia determinar la sanción idónea de conformidad a los dispuesto en la ley, por haberse comprobado la inobservancia conocida en el presente procedimiento administrativo sancionador, en el cual se respetaron todos y cada uno de los derechos y garantías constitucionales de la infractora.

POR TANTO, de conformidad a los anteriores considerandos y sobre la base de lo establecido en los artículos 11, 12, 14 y 86 de la Constitución de la República, 19 literal g), 43, 44 inc. 1° literal a), 50 y 61 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, 5 y 14 literal a) inc. 2° de la Ley de Regulación de los Servicios de Información Sobre el Historial de Crédito de las Personas, y 154 de la Ley de Procedimientos Administrativos, el suscrito **RESUELVE**:

1. *Determinar* que la sociedad **EQUIFAX CENTROAMÉRICA, S.A. DE C.V.**, es responsable administrativamente por el incumplimiento a lo establecido en el artículo 14 literal a) inciso segundo de la Ley de Regulación de los Servicios de Información Sobre el Historial de Crédito de las Personas, según la disposición vigente al momento de verificarse la conducta infractora, y, en consecuencia, *Sancionarla* con **MULTA** que asciende a **NUEVE MIL TRESCIENTOS VEINTICINCO DÓLARES CON OCHENTA Y NUEVE CENTAVOS DE DÓLAR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US\$9,325.89)**, equivalente al **0.9%** del patrimonio de la Supervisada por el cometimiento de la infracción;

2. *Hágase del conocimiento* de **EQUIFAX CENTROAMÉRICA, S.A. DE C.V.**, la presente resolución para los efectos legales consiguientes, así como que la misma es objeto de los Recursos de Rectificación y de Apelación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 64 y 66 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, 134 y 135 de la Ley de Procedimientos Administrativos. El primero de los recursos se presenta y dirige al Superintendente del Sistema Financiero, en un plazo de cuatro días hábiles, contados desde el siguiente de la notificación y el segundo, se dirige al Comité de Apelaciones del Sistema Financiero y se presenta en las oficinas de esta Superintendencia, en el plazo de quince días hábiles, contados desde el siguiente de la notificación.

NOTIFÍQUESE.



Mario Ernesto Menéndez Alvarado
Superintendente del Sistema Financiero

AJ01