

Sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo N° 445 de 20 de agosto de 2009.- Se anula el acto administrativo impugnado que denegó el acceso a determinados datos incorporados al Sistema Central de Riesgos del Banco Central del Uruguay.

VISTOS:

Para sentencia definitiva, estos autos caratulados: "LIGA DE DEFENSA COMERCIAL con BANCO CENTRAL DEL URUGUAY. Acción de nulidad" (Ficha No. 377/05).

RESULTANDO:

I) Que a fs. 3 comparecen Ernesto CARRAU y Carlos CASTIGLIONI, en sus calidades de Presidente y Secretario de la LIGA DE DEFENSA COMERCIAL, promoviendo la nulidad de la denegatoria ficta emanada del Banco Central del Uruguay al no resolver en forma expresa la petición cursada el 18/6/04 por la que solicitaban se le habilitara el acceso a los datos incorporados al Sistema Central de Riesgos: Identificación del deudor con su No. de RUC o Cédula de Identidad; Sector de Actividad Primario; Importe total de lo adeudado y Calificación de cada riesgo.

Afirmaron que el 8/8/96 y el 31/8/98 se presentaron solicitando el acceso al listado de los 400 mayores riesgos y al Padrón de Núcleos Económicos; siendo ambas solicitudes denegadas.

Aclaran que el informe que requieren es esencial pues incide directamente en el crédito, en la transparencia y fluidez de las negociaciones, siendo que el Estado constituye de por sí la fuente más veraz y eficaz de información, pudiendo y debiendo apuntalar con tales conocimientos la necesaria transparencia, con las limitaciones que su obligación de reserva le impone, en resguardo de la intimidad de las personas y de los criterios generales que el propio Estado se autoimpone.

Fundan su petición en las disposiciones de la Ley 16.002 y expresan que diferentes organismos del Estado colaboran con la Liga, citando sólo a título de ejemplo: al Poder Judicial, a la Dirección General de Registros Públicos, a DICOSE, etc.

Analizan el articulado de la Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay, concluyendo que no se encuentran sujetos al secreto que impone el art. 22 en cuanto el sistema de calificación del riesgo crediticio no constituye una operación financiera.

Citan doctrina acorde a su posición y piden se anule la denegatoria ficta recaída a su petición.

II) Conferido traslado de la demanda, a fs. 27 comparece el Banco Central del Uruguay debidamente representado y expresa que la operativa llamada "Central

de Riesgos” consiste en la recepción de información o datos de las diferentes Instituciones de Intermediación Financiera, respecto de los deudores del sistema. Siendo los titulares de la información las propias entidades.

Por ello es que no puede difundir información alguna más allá de las empresas integrantes del sistema y ello básicamente, porque la información que recibe el Banco respecto a los riesgos crediticios es proporcionada en forma reservada por aquellas instituciones financieras que lo soliciten. Otro tanto ocurre con la referida a conjunto o grupos económicos que por la misma vía y con las mismas características recibe de las Instituciones el Banco Central. Tales datos son necesarios a fin de que el Banco cumpla con las finalidades y atribuciones que le determina su Carta Orgánica.

Refiere a dictámenes de la Sala de Abogados sobre el secreto profesional y la obligación de reserva, así como al secreto bancario y las normas legales que los consagran.

Concluye en la conveniencia de suspender el procedimiento en atención a que se está proyectando por el propio Banco y en consulta con el Poder Ejecutivo, una ley que regule el acceso a la información contenida en los registros del Banco.

III) Del pedido de suspensión se confirió traslado, suspendiéndose los procedimientos por 90 días (Decreto No. 7350/05).

IV) Se abrió la causa a prueba a fs. 57, certificándose la producida a fs. 68. Y alegó la actora, suspendiéndose nuevamente las actuaciones.

V) Reanudado el procedimiento la actora le acusó rebeldía a la demandada al no presentar el alegato de bien probado.

VI) Solicitada la clausura de las actuaciones por el Banco, pasaron los autos al Sr. Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo, para luego expedirse el Cuerpo por Resolución No. 145/2008, no accediendo a la misma (fs. 105/106). Y, vuelto el expediente al Sr. Procurador emitió el dictamen No. 388/08 de fs. 110.

VII) Se citó para sentencia (fs. 112), y giraron los autos a estudio de los Sres. Ministros, quienes la acordaron y dictaron en legal y oportuna forma.

CONSIDERANDO:

I) Que, desde el punto de vista estrictamente formal, en la especie se verifica el correcto agotamiento de la vía administrativa, así como la temporaneidad de la pretensión anulatoria. Por consiguiente, el Tribunal se encuentra en condiciones de ingresar al aspecto sustancial del caso planteado.

II) Que se procesa en autos la denegatoria ficta a la petición de la actora formulada el 18 de junio de 2004, mediante la cual solicitaba a la Administración demandada que se le habilitara el acceso a determinados datos incorporados al Sistema Central de Riesgos. De manera puntual la solicitud comprendía el acceso a datos tales como identificación del deudor, sector de actividad a que pertenece, monto de la deuda y calificación del riesgo. Habiendo transcurrido más de 150

días de la petición sin que la Administración le hubiere dado respuesta, se verificó el agotamiento de la vía administrativa, quedando expedito el caso para la presente acción anulatoria.

En sede de agravios sostiene la actora, en apretada síntesis, que su petición se fundó en el art. 107 de la ley 16.002 que impone a los organismos estatales el deber de proporcionarle a la Liga de Defensa Comercial (en adelante LIDECO), la información necesaria para el cumplimiento de sus cometidos. No se trata de una solicitud caprichosa sino que su petición obedeció al cumplimiento de tales fines institucionales, y el Banco Central del Uruguay, en tanto organismo estatal, tiene el deber de cumplir con su solicitud. Entiende que en ello no está afectado el secreto bancario porque el acceso requerido no se dirige a la actividad financiera sino que, en todo caso, la información solicitada estará sometida a la regla de reserva que tiene el Directorio del Banco respecto de actividades no financieras. El Sistema Central de Riesgos no integra la actividad financiera del BCU sino que está referido a cometidos de contralor y supervisión bancocentralista, respecto de los cuales sólo se tiene el deber de reserva; reserva que debe ceder ante un interés que propende a la transparencia pública. Es de interés público, y además conforme a la ley, que LIDECO acceda a la información solicitada.

La demandada, a su vez, arguye que de otorgar el acceso requerido a la información registrada en el Sistema Central de Riesgos, estaría infringiendo el art. 25 del D. Ley 15.322 referido al secreto bancario. Esa información sólo puede difundirse entre las entidades integrantes del sistema financiero y mediante autorización de la respectiva entidad acreedora.

Cabe consignar que las partes, de común acuerdo, solicitaron al Tribunal la suspensión del proceso en atención a la próxima sanción de un proyecto legislativo propiciado por el Banco Central que involucra al tema en debate, el cual finalmente devino en la ley N° 17.948.

III) A juicio del Tribunal, en coincidencia con lo dictaminado por el Sr. Procurador del Estado, corresponde amparar los argumentos impugnativos de la accionante, por lo que se irá a una decisión anulatoria.

En efecto, la cuestión ventilada en autos es de puro derecho, y radica en determinar el límite de disponibilidad por parte del Banco Central, de la información acopiada en dicho organismo por una de sus dependencias, la Central de Riesgos, que tiene como fin principal recopilar información sobre el perfil de personas y empresas deudoras en el sistema bancario. Se trata, en esencia, de una base de datos destinada a proporcionar la mayor certeza a los operadores bancarios respecto a las posibilidades de realizar los créditos circulantes en el sistema, estableciendo el rango de riesgo. Y si bien se puede decir que es de principio la reserva sobre esa información, la legislación vigente al tiempo de formularse la petición permitía a la demandada brindar la información que se le solicitara, sin que en ello estuviere involucrado el secreto bancario.

Así, es correcta la posición de la actora que se fundó en el art. 107 de la ley 16.002, el cual obliga a los organismos estatales a proporcionar a la Liga de Defensa Comercial la información que les fuere requerida para que esa institución gremial cumpla sus cometidos de defensa del crédito, del consumo y de la lealtad y corrección comerciales, con el único límite del secreto bancario establecido en el art. 25 del D. Ley 15.322, que para el Banco Central se regula en el art. 22 de la ley 16.696. De modo que, con esa sola excepción, en todos los demás casos la Administración demandada, o más precisamente: *“...los miembros del Directorio deberán ajustar la divulgación de sus informaciones y opiniones a las reservas propias de la materia objeto de competencia del Banco, sin perjuicio de su inherente transparencia pública propia de la responsabilidad que les compete”*, como reza el artículo citado en último término. Y siendo, como se dijo, que la petición de LIDECO respondía a sus cometidos institucionales específicos en pro de la transparencia pública, no se advierte que exista cortapisa legal alguna que obstare brindar la información solicitada.

Aún más, al tiempo de presentar la actora el recurso de revocación contra la denegatoria ficta de su petición -y dentro del término para su expresa resolución-, entró en vigencia la ley 17.838 de 24 de septiembre de 2004 cuyo art. 8º disponía: *“Queda expresamente autorizado el tratamiento de datos personales relativos al cumplimiento o incumplimiento de obligaciones de carácter comercial o crediticia que permitan evaluar la concertación de negocios en general, la conducta comercial o la capacidad de pago del titular de los datos, en aquellos casos en que los mismos sean obtenidos de fuentes de acceso público o procedentes de informaciones facilitadas por el acreedor o en las circunstancias del artículo 4º”*.

Si bien dicha ley fue sustituida *in totum* por la más reciente N° 18.331, que creó la Unidad Reguladora y de Control de Datos de AGESIC (Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento), sus normas no se aplican a *“...las bases de datos creadas y reguladas por leyes especiales”* (art. 3º, literal C). En mérito al principio de especialidad, entiende el Tribunal que en el caso sometido a decisión deben privar las normas que regulan específicamente la materia relativa a la información a que puede acceder la actora por su condición gremial, en defensa de la transparencia de las relaciones comerciales.

IV) Que las partes acordaron, y el Tribunal así lo dispuso (fs. 55), la suspensión de este proceso en atención a la inminente aprobación de una ley que zanjaría la cuestión. Así, con fecha 8 de enero de 2006 se promulgó la ley 17.948 rotulada **“Información sobre personas, empresas e instituciones incorporadas a los registros del Banco Central del Uruguay”**. Por el art. 2º se declara *“...que toda persona física o jurídica podrá solicitar, en mérito a lo previsto por el artículo 8º de la Ley No. 17.838, de 24 de setiembre de 2004, información que podrá ser consolidada, de cualquier persona física o jurídica y del conjunto económico que esta persona integre en su caso, que opere con instituciones de intermediación*

financiera, concerniente a las operaciones bancarias activas con las limitaciones establecidas en el artículo 1º de la presente ley, como asimismo a la categorización o rango de riesgo crediticio asignado, que conste en la Central de Riesgos Crediticios que lleva actualmente el Banco Central de Uruguay (BCU) (subrayado del redactor)”.

Si bien puede entenderse que con esa normativa queda zanjada la cuestión -y de hecho lo está a partir de su vigencia-, a los efectos del caso ventilado en autos no es admisible su invocación por cuanto la petición que originó la impugnación y la volición ficta de la Administración motivante de este proceso, fueron anteriores a su incorporación al ordenamiento jurídico nacional (Cfr. art. 7 del Código Civil). Por estos fundamentos, el Tribunal

FALLA:

Amparando la demanda y, en su mérito, anulando el acto administrativo implícito impugnado.

Sin especial condenación procesal.

A los efectos fiscales, fíjense los honorarios del abogado de la parte actora en la cantidad de \$ 18.000 (pesos uruguayos dieciocho mil).

Oportunamente, devuélvase los antecedentes administrativos agregados; y archívese.

Ministro redactor: Dr. Eduardo Lombardi

Ministros firmantes: Dr. Ricardo Harriague, Dr. Dardo Preza, Dra. Mariela Sassón,
Dr. Jaime Monserrat.