



PAS-29/2016

SUPERINTENDENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO: En la ciudad de San Salvador, a las once horas con diez minutos del día veintiuno de mayo de dos mil dieciocho.

El presente procedimiento administrativo sancionador inició de forma oficiosa por medio de auto pronunciado a las 15 horas y 30 minutos del día 13 de junio de 2016, en contra del **BANCO DE FOMENTO AGROPECUARIO** que puede abreviarse **BFA**, en adelante el Administrado o el Banco, procedimiento que se ha llevado a cabo con el propósito de determinar si existe o no responsabilidad de parte del banco respecto del incumplimiento relacionado en el Memorándum No. IEF-5/2016, de fecha 20 de abril de 2016, remitido por la Intendencia de Instituciones Estatales de Carácter Financiero de esta Superintendencia.

En el memorándum No. IEF-5/2016, antes referido, se evidenció un presunto incumplimiento, de acuerdo a lo siguiente:

Presunto incumplimiento a lo dispuesto en el apartado VII) del instructivo “Aplicación y Control del Seguro de Vida, Daños o de Dinero y Valores, Asociados a Prestamos en el BFA” con relación al Art. 44 literal e) de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero.

El incumplimiento se configuró cuando el Banco no aplicó lo dispuesto dentro del romano VII) del instructivo “APLICACIÓN Y CONTROL DEL SEGURO DE VIDA, DAÑOS O DINERO Y VALORES, ASOCIADOS A PRÉSTAMOS EN EL BFA”, en el

cual se establece que para el cobro de las primas de seguros y renovación de pólizas, para el primer año, el seguro se descontará del desembolso del préstamo, y para los siguientes años de la renovación del seguro, se cobrará la prima anual debitando de la cuenta de ahorro o corriente del cliente, de conformidad a la autorización firmada en la cesión de derechos irrevocables.

La falta de cumplimiento a lo señalado en dicho instructivo ocasionó que al momento del fallecimiento de la señora Mercedes Adilia Escobar de Alberto, el día 25 de febrero de 2014, las pólizas de seguros de vida y daños contratadas con Seguros Futuro, A.C. de R.L. no se encontraran vigentes, a pesar de que ella había cedido los beneficios a favor del banco al momento de formalizar los créditos, con números de referencia 606-010-03065-0 y 606-010-033073-9, por US\$20,000.00 y US\$30,000.00, respectivamente.

Lo anterior ocurrió a pesar de que el Banco estaba autorizado para descontar el valor de las primas de la cuenta de ahorro de la señora Escobar de Alberto, la cual contaba con fondos suficientes a tal fecha, no las pagó; ocasionando que al momento en que los herederos presentaron los reclamos de dichos seguros para garantizar el pago de los créditos relacionados, les informaron que ya no estaban vigentes por no haber renovado las pólizas dentro del plazo oportuno; lo cual constituye por parte del Banco, una deficiencia de control interno en el manejo de sus riesgos, que afectó a tanto a la recuperación del monto prestado, así como a los herederos de la señora al tener que asumir los saldos pendientes de cancelar.

El Suscrito, con base a sus facultades establecidas en los artículos 4 literal i), 19 literal g) y 55 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, hace las siguientes **CONSIDERACIONES:**



I. TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

1. Visto el contenido del Memorándum No. IEF-5/2016 antes citado y la documentación probatoria anexa al mismo, por medio de auto de fecha 13 de junio de 2016, se ordenó instruir el presente procedimiento administrativo sancionatorio y emplazar al **BANCO DE FOMENTO AGROPECUARIO**, informándole sobre el contenido del presunto incumplimiento atribuido; lo cual se llevó a cabo en legal forma en fecha 19 de julio de 2016, según consta en acta agregada a folios 88 del expediente.
2. El banco hizo uso de su derecho de audiencia compareciendo en el presente procedimiento administrativo sancionador a través de su Presidenta de Junta Directiva y Representante Legal, Ingeniera Ana Lilian Vega Trejo, quien contestó en sentido negativo los señalamientos realizados, por medio de escrito de fecha 29 de julio de 2016, presentado en esta Superintendencia el 1 de agosto de 2016, el cual consta al folio 95 del expediente.
3. Por medio de auto de fecha 13 de agosto de 2016, agregado al folio 109 del expediente, se agregó el Informe No. DAE-244-2016, remitido por la Dirección de Análisis de Entidades, el cual contenía el análisis de la capacidad económica del banco. Asimismo, en dicho auto resolvió agregar el escrito presentado por la Ingeniera Ana Lilian Vega Trejo, relacionado anteriormente, a quien se le tuvo por parte en su calidad de Presidente de la Junta y Representante Legal del BFA. En consecuencia, se abrió a pruebas el presente procedimiento administrativo

sancionador, resolución que fue notificada en fecha 27 de septiembre de 2016, según corre agregado a folio 110 del respectivo expediente.

4. Por medio de escrito de fecha 10 de octubre de 2016, recibido en esta Superintendencia el 11 de octubre de 2016, la Directora Presidente y Representante Legal del banco reiteró sus argumentos y la documentación probatoria agregada al escrito de fecha 29 de julio del 2016, antes relacionado; con el que pretendía desvirtuar los hechos que se le atribuyen a su representado, tal como consta en el folio 111 del expediente.
5. Mediante auto de fecha 21 de octubre de 2016, se agregó al presente procedimiento administrativo sancionador, el escrito de fecha 10 de octubre de 2016, suscrito por la Ingeniera Ana Lilian Vega Trejo, a través del cual ratificó todos los argumentos presentados en el escrito de fecha 29 de julio de 2016; y se resolvió que por haberse agotado la etapa probatoria se emitiera la resolución final.
6. A través de resolución de fecha 24 de abril de 2018, se solicitó a la Dirección de Análisis de Entidades un nuevo informe que refleja la información sobre la capacidad económica de Banco de Fomento Agropecuario determinado con base a los estados financieros auditados al 31 de diciembre de 2017, lo cual se notificó con fecha 25 de abril de 2018, según consta en acta agregada a folios 142 del expediente.
7. La Dirección de Análisis de Entidades remitió el informe solicitado con número DAE-138/2018 de fecha 24 de abril de 2018, el cual fue agregado mediante resolución de fecha 7 de mayo de 2018 y notificado el día 8 de mayo de los corrientes.



II. PRUEBAS DE DESCARGO Y ARGUMENTOS DEL BANCO.

En el escrito presentado por la ingeniera Ana Lilian Vega Trejo, de fecha 29 de julio de 2016, adjuntó la documentación siguiente con sus respectivos alegatos:

- a. Fotocopia del Testimonio de la Escritura Pública de Mutuo, otorgada a las 15 horas del día 28 de febrero de 2012, ante los oficios de la notaria Marta Haydee Rodríguez, en la que compareció la señora Mercedes Adilia Escobar de Alberto como deudora, y el Banco de Fomento Agropecuario como acreedor, por la cantidad de VEINTE MIL DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA;
y
- b. Fotocopia del Testimonio de la Escritura Pública de Mutuo, otorgada a las 11 horas con 10 minutos del día 28 de septiembre de 2012, ante los oficios de la notaria Marta Haydee Rodríguez, en la que compareció la señora Mercedes Adilia Escobar de Alberto como deudora, y el Banco de Fomento Agropecuario como acreedor, por la cantidad de TREINTA MIL DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

En dicho escrito la apoderada manifestó que en los contratos de mutuo suscritos por la señora Mercedes Adilia Escobar, se estableció dentro de las condiciones especiales, que era obligación de la deudora, es decir, la señora Mercedes Adilia Escobar, el renovar anualmente los seguros, cuyos beneficios fueron cedidos a BFA,

para que en caso de deceso se honrara lo adeudado en virtud de los préstamos antes relacionados.

Asimismo, manifestó que con la contratación de la póliza, la deudora se obligó a renovarla durante cada uno de los años comprendidos dentro del plazo de los créditos relacionados; sin embargo, dicha obligación no fue cumplida por la deudora y ante su fallecimiento no se pudo hacer efectivo el pago de los beneficios de la póliza por improcedente, ya que habían caducado los efectos del contrato de seguro inicial.

Por otra parte, la apoderada del Banco manifestó que la relación entre el Banco y la deudora, es precisamente derivada de los contratos de mutuo relacionados, por lo que la deudora era la única obligada al pago de las sumas mutadas como a la renovación de la póliza.

También manifestó que en los contratos de mutuo suscritos, en su cláusula XII) "*Cesión de beneficios de póliza de seguro*", se establece y se interpreta que la deudora se obligó a renovar oportunamente la póliza de seguros, y que faculta al BFA para hacerlo por su cuenta en caso que esta no lo hiciera de forma oportuna, lo cual plantea que dentro del marco jurídico, el término "*facultad*", se entiende como la posibilidad legal que posee una persona de realizar los actos de competencia a nombre de otro previsto en un ordenamiento; no es más que la potestad o habilidad para realizar una cosa, o una determinada acción.

Por lo anterior, la apoderada del Banco consideró en su escrito que la relación contractual derivada del contrato de mutuo, no genera al Banco la obligación de renovar las pólizas de seguros; sino que la deudora faculta al Banco y le habilita para renovarlos a su discreción, por lo que en ese sentido estricto, dada la naturaleza jurídica del contrato de mutuo, el Banco no se encontraba obligado a hacer lo que no



había sido pactado por él.

También señaló que el BFA es una institución oficial de crédito, la cual no contempla la calidad de proveedor de servicios de seguros y a la fecha tampoco brinda servicios de intermediación; la relación del BFA frente a la aseguradora, para este caso, Seguros Futuro A.C. de R.L. se limitaba a la prestación de servicios de colecturía, percibiendo el pago de primas de seguros de aquellos clientes en común. Por lo tanto, de manera directa no puede conocer, si en aviso previo de Seguros Futuro A.C. de R.L., sobre la falta de pago de las primas por parte de sus asegurados, ya que no está dentro de sus obligaciones respecto a dicha aseguradora, registrar y/o monitorear el pago de las primas, ni administrar cuentas por cobrar.

Alegó que, no obstante es interés del Banco mantener la vigencia de los seguros cedidos a su favor, es responsabilidad exclusiva del asegurado conservar vigente la póliza y de la aseguradora el notificar o requerir el pago de las primas, según se haya pactado, por lo que el banco pese a encontrarse facultado para debitar una cantidad de dinero, no era responsable de monitorear el pago de las primas adeudadas por los clientes que poseían en común con Seguros Futuro A.C. de R.L.

Conforme a lo anterior también manifestó que según la obligación señalada en la Cláusula XII) "*Cesión de beneficios de póliza de seguro de vida*", de los contratos de mutuo, no era de carácter mandatorio sino facultativo para el Banco, y por consiguiente no implicaba el deber de prestación, es decir, su estricto cumplimiento por parte del Banco, ya que conforme al concepto de "*Facultad*" expresados anteriormente, presupone la posesión de una potestad o capacidad jurídica para modificar válidamente

la situación jurídica, facultad que no se encuentra comprendida en la cláusula XVI) "Aceptación de derechos", de los contratos mencionados, ya que el representante del Banco que compareció al otorgamiento de dichos actos no convalidó o avaló esa situación dejando bajo responsabilidad exclusiva del cliente cumplir con la renovación de la póliza en los términos que la aseguradora establecía.

Por otra parte, manifestó que respecto del artículo 44 literal e) de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, que establece que las personas supervisadas están sujetas al cumplimiento de las "Regulaciones contenidas en los pactos sociales, estatutos y normas internas que los supervisados dicten en cumplimiento de la ley" y en consecuencia al Instructivo de "Aplicación y control de seguro de vida, daños o de dinero y valores, asociados a préstamos en el BFA", el artículo en mención no señala que el incumplimiento se origina cuando se trata de normas internas que dictan el cumplimiento de la Ley y para este caso el instructivo no estaba dentro del ordenamiento jurídico salvadoreño, pues existe una norma jurídica que regula los supuestos planteados en el instructivo y tampoco se hace alusión al precepto legal que se supone vulnerado de acuerdo al supuesto incumplimiento señalado.

III. ANÁLISIS DEL CASO Y VALORACIÓN DE LA PRUEBA

Dentro del artículo 3 literal a) de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, se establece que es competencia de la Superintendencia hacer cumplir las leyes, normas técnicas y demás disposiciones aplicables a los supervisados. En tal sentido, el artículo 44 literal e) de la mencionada ley, establece que las instituciones y personas supervisadas serán sancionadas cuando incumpla las regulaciones contenidas en pactos sociales, estatutos y normas internas que los supervisados dicten en cumplimiento de la ley para realizar sus operaciones.

En esa misma línea, es importante señalar para el presente caso que el BFA



implementó el *"Instructivo para la Aplicación y Control del Seguro de Vida, Daños o de Dinero y Valores, Asociados a Préstamos en el BFA"*, que para el presente caso nos concierne lo relativo a lo dispuesto en el romano *"VII. COBRO DE PRIMAS"*, dentro del cual se establece que: *"La prima total anual correspondiente al primer año del seguro, será descontada del desembolso del préstamo y aplicada a la cuenta de ahorros a nombre de Seguros Futuro. Para los siguientes años de la renovación del seguro, se cobrará la prima anual debitando la cuenta de ahorros o corriente del cliente, de conformidad a la autorización firmada en la Cesión de Derechos Irrevocable"*

Para en este caso, el Banco por medio de la resolución de Junta de Directores JD-08/2012 del 24 de febrero de 2012, aprobó a la señora Mercedes Adilia Escobar de Alberto, el crédito con referencia No. 606-010-030625-0, por la cantidad de VEINTE MIL DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$20,000.00), con garantía de primera hipoteca abierta otorgada por la señora Escobar de Alberto, por un monto de TREINTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS SESENTA DÓLARES, (\$32,860.00) inscrita a favor del BFA.

Dentro de la mencionada resolución como parte de los requisitos del otorgamiento del crédito se solicitó la contratación de un seguro de vida por VEINTICINCO MIL DÓLARES (\$25,000.00), nombrando como beneficiario irrevocable al BFA y la contratación de un seguro de protección de garantía hipotecaria por TREINTA Y DOS MIL CINCUENTA Y DOS DÓLARES CON OCHENTA CENTAVOS DE DÓLAR (\$32,052.80), correspondiente al valor de las construcciones del inmueble ofrecido en garantía y cediendo los beneficios de la póliza al banco.

Lo cual quedó establecido dentro del contrato de dicho préstamo, dentro de su cláusula XII "CESIÓN DE BENEFICIOS DE PÓLIZA DE SEGUROS DE VIDA Y DAÑOS", en la cual se establecía que la deudora designaba como beneficiario irrevocable de la póliza de seguro colectivo de vida y cedía los beneficios de la póliza de seguro colectivo de incendios y líneas aliadas, obligándose la deudora a renovarlo oportunamente; no obstante, el banco quedaba facultado para pagar las primas correspondientes y lo autorizó para que se cargara su cuenta de ahorro a fin de hacer los cargos en tal concepto.

Cabe mencionar también que dentro de la Resolución del crédito se establecieron condiciones, en el sentido de girar instrucciones para el Gerente de la agencia, a fin de darle seguimiento a la entrega de pólizas de los seguros, la cesión de los beneficios de la misma a favor del BFA y la renovación de la póliza, durante los años de vigencia del préstamo.

Seguidamente, con fecha 10 de septiembre de 2012, la señora Mercedes Adilia Escobar de Alberto presentó solicitud por un nuevo crédito por el monto de TREINTA MIL DÓLARES (\$30,000.00), con garantía hipotecaria a favor del banco, la cual se amplió el monto a SETENTA Y SIETE MIL DÓLARES (77,000.00) por un plazo de 10 años.

Dicho crédito se aprobó por medio de la Resolución del Crédito en Junta de Directores 38/2012, del 21 de septiembre de 2012. Asimismo, también dentro de esta resolución del segundo crédito, se contrató un seguro de vida por TREINTA MIL DÓLARES (\$30,000.00) y se nombró como beneficiario irrevocable al mismo banco, otorgándole la facultad de renovarlo oportunamente; así como las instrucciones a la Agencia de dar seguimiento a la renovación de la mencionada póliza.



**Superintendencia
del Sistema Financiero**

De acuerdo a lo anterior, la relación entre el Banco y la señora Escobar de Alberto nace de los contratos de mutuo antes relacionados, y se estableció dentro de los contratos que era facultad del Banco mantener las pólizas vigentes, de conformidad con lo dispuesto en el apartado VII) del instructivo "Aplicación y Control del Seguro de Vida, Daños o de Dinero y Valores, Asociados a Préstamos en el BFA", por lo que es clara la obligación de darle seguimiento y verificar que las pólizas de seguro se encontraran vigentes hasta el vencimiento del crédito.

Por otra parte, se refleja por parte del BFA que no actuó con la debida diligencia para el manejo de sus riesgos, en el sentido que el Banco es responsable de garantizar el pago de los créditos que concede a terceros, lo cual también se recoge dentro de la resolución de aprobación de los créditos, dentro de la cual se establece la instrucción al Gerente de la agencia, de dar seguimiento a la entrega de las pólizas de seguros, la cesión de los beneficios, así como su renovación durante los años de vigencia del préstamo.

De todo lo expuesto se desprende que el Banco ha incumplido lo dispuesto en el apartado VII) del instructivo "Aplicación y Control del Seguro de Vida, Daños o de Dinero y Valores, Asociados a Prestamos en el BFA" con relación al Art. 44 literal e) de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiera, en el sentido de no tener la debida diligencia de mantener vigente las pólizas de seguros de los préstamos otorgados a la señora Mercedes Adilia Escobar de Alberto, lo cual refleja también una deficiencia en el manejo de sus riesgos al momento de garantizar los créditos que otorga.

IV. DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN A IMPONER

La jurisprudencia nacional tanto 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, en 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, es dable 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 determinarla.

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 Art. 50 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, los criterios para adecuación de la sanción que deben considerarse al momento de determinar la sanción a un administrado 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,



**Superintendencia
del Sistema Financiero**

pudiendo dicha capacidad ser determinada por medio de la última declaración de renta del presunto infractor o por medio de cualquier medio probatorio, según lo requiera la Superintendencia.

Ahora, tomando en cuenta la razonabilidad y la proporcionalidad antes apuntadas, el suscrito para poder establecer la capacidad económica del Banco, se requirió al área especializada de esta Superintendencia, un informe técnico e integral sobre el estado de solvencia o liquidez patrimonial del supervisado con base a los estados financieros auditados al 31 de diciembre de 2017, el cual consta a folios 118 al 123 de este expediente administrativo, y mediante el cual objetivamente se ha determinado que el patrimonio del BFA al 31 de diciembre de 2017, alcanzó un total de US\$40,651.3 miles, de los cuales US\$19,057.5 miles (46.88%) corresponden al capital social, US\$10,017.90 miles (24.64%) a resultados por aplicar, US\$9,466.29 miles (23.29%) al patrimonio restringido y US\$2,109.64 miles (5.19%) a reservas de capital; concluyó tal Dirección que el Banco cumplió con los requerimientos de reserva de liquidez y activos en niveles superiores al 100% establecidos legalmente. Asimismo, presentó indicadores de liquidez y solvencia aceptables, y rentabilidad patrimonial baja permitiéndole cumplir con sus obligaciones de corto plazo y crecer en activos.

Finalmente luego de las valoraciones técnicas y jurídicas expresadas, es procedente que esta Superintendencia imponga las sanciones que corresponden por incumplir lo dispuesto dentro del apartado VII) del instructivo "Aplicación y Control del Seguro de Vida, Daños o de Dinero y Valores, Asociados a Prestamos en el BFA" con relación al Art. 44 literal e) de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, por no haber renovado la póliza de seguros cedida por la señora Mercedes Adilia Escobar de

Alberto, lo cual constituye por parte del Banco, una deficiencia de control interno en el manejo de sus riesgos, que ha afectado a la recuperación del monto prestado, así como a los herederos de la señora al tener que asumir los saldos pendientes de cancelar.

POR TANTO: De conformidad a los anteriores considerandos y según lo establecido en los Arts. 43, 55 y 61 de Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero y Art. 34, 53 y 54 de la Ley de Sociedades de Seguros, el suscrito **RESUELVE:**

- a) **DETERMINAR** que el **BANCO DE FOMENTO AGROPECUARIO**, cometió infracción por incumplir lo dispuesto en el apartado VII) del instructivo “Aplicación y Control del Seguro de Vida, Daños o de Dinero y Valores, Asociados a Prestamos en el BFA” con relación al Art. 44 literal e) de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, y por lo tanto, sancionarlo con **AMONESTACIÓN ESCRITA;**
- b) **INSTRUYASE** al **BANCO DE FOMENTO AGROPECUARIO**, que tome las medidas y planes necesarios para evitar incurrir nuevamente en el vencimiento de las pólizas de seguros de los créditos otorgados.
- c) Hágase del conocimiento del **BANCO DE FOMENTO AGROPECUARIO**, la presente resolución, para los efectos legales consiguientes.

NOTIFÍQUESE.



José Ricardo Perdomo Aguilar
Superintendente del Sistema Financiero

A5