

Es = 12833



El Infrascrito Secretario del Comité de Apelaciones del Sistema Financiero Certifica: que la presente fotocopia de la resolución de las nueve horas cincuenta minutos del veinte de mayo de dos mil veinticuatro, pronunciada por el Comité de Apelaciones del Sistema Financiero, en el recurso de apelación con referencia CA-01-2024, promovido por **PAGADITO EL SALVADOR, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE**, que se abrevia, **PAGADITO EL SALVADOR, S.A. DE C.V.**, por medio de su representante legal, **LICENCIADO MARCO ANDRÉS GUIROLA MARTIN**, este último, también en carácter de Administrador Único de la referida sociedad, y que literalmente dice:

CA-01-2024

COMITÉ DE APELACIONES DEL SISTEMA FINANCIERO. San Salvador, a las nueve horas cincuenta minutos del veinte de mayo de dos mil veinticuatro.

Vistos en apelación la resolución pronunciada por la señora Superintendente del Sistema Financiero, a las 11 horas 30 minutos del 2 de febrero de 2024, notificada el 5 del mismo mes y año, en el procedimiento administrativo sancionador **PAS-17/2023**, promovido contra **PAGADITO EL SALVADOR, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE**, que puede abreviarse **PAGADITO EL SALVADOR, S.A. DE C.V.**, mediante la cual la referida funcionaria impuso a dicha entidad y a su Administrador Único las sanciones que a continuación se identifican: a) Multa de mil ochocientos veinticinco dólares de los Estados Unidos de América (US\$1,825.00), por el incumplimiento al art. 5 inciso 2º, letra f) del Instructivo para la Prevención, Detección y Control de Lavado de Dinero y de Activos, Financiación del Terrorismo y la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (Instructivo UIF). Esta sanción fue impuesta al Administrador Único, Marco Andrés Guirola Martín, las siguientes a la sociedad. b) Multa de mil quinientos noventa y tres dólares con cuarenta y ocho centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$1,593.48) por el incumplimiento a lo establecido en el art. 9-B de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos (LCLDA). c) Multa de mil quinientos noventa y tres dólares con cuarenta y ocho centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$1,593.48) por el incumplimiento a lo establecido en el art. 12 letra a) del Instructivo UIF con relación al art. 10 letras a) y e) romano I de la LCLDA y al 2.3 Conozca a su Proveedor (KYS) del "Manual de Prevención y Gestión del Riesgo de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo – Pagadito El Salvador, S.A. de C.V." (MPGRLAFT). d) Multa de mil ciento quince dólares con cuarenta y cuatro centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$1,115.44) por el incumplimiento a lo establecido en el art. 12 letra d) del Instructivo UIF, con relación a los arts. 10 letra b) y 12 de la LCLDA y al número 4. Archivo y Conservación de Documentos del MPGRLAFT. e) Multa de mil quinientos noventa y tres dólares con cuarenta y ocho centavos de dólar de los Estados Unidos de

Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including a large signature at the bottom right.

América (US\$1,593.48) por el incumplimiento a lo establecido en el art. 24 del Instructivo UIF. f) Multa de mil doscientos setenta y cuatro dólares con setenta y ocho centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$1,274.78) por el incumplimiento a lo establecido en el art. 4 letra f) del Reglamento de la Ley Bitcoin. g) Multa de mil doscientos setenta y cuatro dólares con setenta y ocho centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$1,274.78) por el incumplimiento a lo establecido en el art. 4 letra g) del Reglamento de la Ley Bitcoin.

Y CONSIDERANDO:

I. El licenciado Marco Andrés Guirola Martín, actuando en carácter personal de Administrador Único y en calidad de representante legal de Pagadito El Salvador, S.A. de C.V., interpuso recurso de apelación contra la resolución antes identificada, sobre la base de los siguientes alegatos:

1) Nulidad de pleno derecho por omitirse fases esenciales del procedimiento. Infracción a normas y garantías del proceso

La sociedad recurrente y su Administrador Único alegan que la resolución apelada adolece de nulidad, debido a que en la tramitación del procedimiento sancionatorio existió infracción a normas y garantías del proceso, al haberse omitido una fase procedimental que violenta el derecho de defensa y de inocencia de los apelantes. En concreto, argumenta que no se les otorgó la posibilidad de pronunciar alegatos finales, de conformidad con el art. 110 de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), disposición que establece una audiencia de 10 a 15 días a los interesados, inmediatamente antes de la resolución.

Consideran que, si bien es cierto se podrá prescindir del trámite de dicha audiencia, cuando no figuren en el expediente ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que los aducidos por el interesado, en el procedimiento se introdujo por parte de la autoridad prueba documental para establecer la proporcionalidad de las sanciones económicas que se impusieron. Cita jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional (SCN) en la cual reconoció a la LPA una aplicabilidad general respecto a



todos los procedimientos administrativos, derogando todos aquellos que no se enmarquen en el procedimiento tipo o común contenido en dicha ley.

Puntualizó que la omisión de la etapa de alegatos finales altera o desvía el marco universal que establece la LPA, negando una oportunidad esencial para que, una vez producida la prueba y examinado el expediente administrativo, tanto él como su representada tuvieran la posibilidad de presentar argumentos de cierre y ejercer su derecho a la última palabra. Aduce que, al haber existido documentación desconocida y sobre cuya base se impusieron multas, se les ha violado el derecho de defensa y debido proceso, legalidad y seguridad jurídica, puesto que la fase de alegatos es una oportunidad procesal para tener a la vista el expediente, revisarlo, analizarlo y ejercer el derecho de última palabra.

Concluye que la Superintendente siguió un trámite distinto en desviación de los parámetros de la LPA, produciendo indefensión y, en definitiva, un vicio de nulidad de pleno derecho, el cual plantea sobre la base de los arts. 232 letra c), 233 y 235 del Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM), aplicables supletoriamente, y de los arts. 110 y 168 LPA.

2) Sobre las sanciones

A continuación, los recurrentes manifiestan una serie de argumentos relacionados con cada incumplimiento en particular, señalando su disenso con la parte resolutoria del acto impugnado, ya que no consideró ni valoró la prueba documental ni las razones o circunstancias expuestas en su escrito del "31 de septiembre de 2023" (sic), planteando los siguientes alegatos:

a) Sobre la sanción por el incumplimiento al art. 5 inciso 2º, letra f) del Instructivo UIF

El Administrador Único alega que en el escrito de contestación al emplazamiento presentó como descargo fotocopia de escrito del 11 de octubre de 2022, en el cual se dio respuesta a la observación número 8 de la nota SABAO-ISFD-23620, enviado a la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) por medio de correo electrónico de la misma fecha, remitido a la cuenta requerimientoisfd@ssf.gob.ec. La documentación enviada, que también fue adjuntada a su escrito de apelación, contiene el proceso "Detección de Operaciones Inusuales y ROS" de fecha 12 de septiembre de 2022 y certificación del punto

de Acta 23-2022 del 7 de octubre de 2022, en la cual se aprobó el referido proceso; agrega que posteriormente se remitió escrito del 7 de junio de 2023, siempre a través del correo electrónico, remitiendo el proceso antes mencionado con las modificaciones solicitadas y bajo el mismo punto de acta.

Junto al mismo escrito del 7 de junio de 2023, se dio respuesta a la observación 10 de la nota SABAO-ISFD-23620, adjuntando la actualización del "Manual del PLD/FT/FPADM", en el que además de describir las condiciones de la operación que podría ser sujeta de reporte, se detalló el proceso de evaluación y los aspectos a considerar para la evaluación de las alertas generadas, así como también se ampliaron las condiciones o elementos de las operaciones que los empleados deben informar en el reporte interno de operaciones inusuales, en el momento de ser identificadas; en dicha oportunidad se remitió además a la SSF el punto de Acta 21-2022 del 7 de octubre de 2022 en la que se aprobó el referido manual.

Adicionalmente, en cumplimiento del plan de solución de visita de supervisión ampliada, presentó escrito de fecha 26 de diciembre de 2023, en el cual se dio respuesta a la observación número 6 de la nota SABAO-ISFD-30674, enviando a la SSF por medio del correo electrónico que antes se ha identificado, la prueba documental que adjunta a su escrito de apelación y que contiene el proceso denominado "Detección de Operaciones e Investigación de Transacciones Inusuales, ROS – Monitoreo y ROS – Interno" y punto de acta de aprobación. Señala que con esta última remisión de información se dio cumplimiento al 100% de las observaciones realizadas por la SSF en su proceso de supervisión.

Concluye que la documentación antes descrita, identificada como Anexo 1 en el recurso de apelación, es pertinente, útil e idónea en cuanto guarda relación con el objeto de desvirtuar la presente infracción, puesto que se trata del documento precisamente cuestionado, demostrando que el Administrador Único de Pagadito El Salvador, S.A. no ha incurrido en el incumplimiento atribuido; y que, no obstante, dicha prueba no fue evaluada en el procedimiento administrativo sancionador.



b) Sobre la sanción por el incumplimiento a lo establecido en el art. 9-B LCLDA

La sociedad apelante expresa que en la contestación al emplazamiento presentó como descargo el escrito del 11 de octubre de 2022, remitido electrónicamente en esa misma fecha a la SSF, en respuesta a observación 10 de la nota SABAO-ISFD-23620, conteniendo la actualización al “Manual del PLD/FT/FPADM” en el que se detalla la actualización de clientes y responsabilidades del administrador único, la alta gerencia y la oficialía de cumplimiento, así como la “Política de Vinculación de Personas Expuestas Políticamente o Relacionadas”. También se envió el punto de acta 21-2022 de fecha 7 de octubre de 2022 en que se aprobaron dichos manuales y políticas.

Agrega que, en cumplimiento del plan de solución de visita de supervisión ampliada, presentó escrito de fecha 26 de diciembre de 2023, a través del cual dio respuesta a la observación número 11 de la nota SABAO-ISFD-30674, enviado electrónicamente a la SSF en la misma fecha, junto con la prueba documental que acompaña el escrito de apelación y que contiene el proceso “Continuidad de la Relación Comercial Afiliado y Contrapartes” y su punto de acta de aprobación. Indica que con este último envío de información se dio cumplimiento al 100% de las observaciones realizadas por la SSF a lo largo de su proceso de supervisión.

Concluye que la documentación antes descrita, identificada como Anexo 2 en el presente recurso, es pertinente, útil e idónea en cuanto guarda relación con el objeto de desvirtuar la presunta infracción, puesto que se trata del documento precisamente cuestionado, comprobándose que la sociedad apelante no ha incurrido en el presente incumplimiento; y que a pesar de lo anterior, dicha prueba no fue valorada en el procedimiento administrativo sancionador.

c) Sobre la sanción por el incumplimiento a lo establecido en el art. 12 letra a) del Instructivo UIF con relación al art. 10 letras a) y e) romano I de la LCLDA y al 2.3 Conozca a su Proveedor (KYS) del MPGRLAFT

La sociedad recurrente manifiesta que con la contestación al emplazamiento, presentó como descargo el escrito del 1 de septiembre de 2022, enviado a la SSF el 2 del mismo mes

y año por medio de correo electrónico, explicando que el proveedor [REDACTED] es el operador de cambio de criptomonedas, el cual opera bajo la marca comercial [REDACTED], por lo que [REDACTED] no es la persona jurídica que brinda los servicios antes mencionados, sino que es una marca propiedad del proveedor [REDACTED], a quien se le ha realizado todo el procedimiento de debida diligencia establecido en la "Política de Conozca a su Proveedor", tal como se comprobó con la información y documentación remitida por medio de escrito del 7 de junio de 2023. Con dicho escrito de contestación se remitió además una nota de la empresa [REDACTED], en la que declara que la marca comercial [REDACTED] es de su propiedad; de dicha nota se envió su versión original en inglés, así como una traducción al español de esta.

Enfatiza que la documentación antes descrita, identificada como Anexo 3, es pertinente, útil e idónea en cuanto guarda relación con el objeto de desvirtuar la presunta infracción, pues se trata del documento precisamente cuestionado, demostrando que la sociedad apelante no incurrió en el incumplimiento que se le atribuye.

d) Sobre la sanción por el incumplimiento a lo establecido en el art. 12 letra d) del Instructivo UIF, con relación a los arts. 10 letra b) y 12 de la LCLDA y al número 4. Archivo y Conservación de Documentos del MPGRIFT

Pagadito El Salvador, S.A. de C.V. expone que, en fiel cumplimiento al plan de solución de visita de supervisión ampliada, se presentó escrito de fecha 18 de enero de 2024, en el cual se dio respuesta a la observación número 17 de la nota SABAO-ISFD-30674, enviado a la SSF mediante correo electrónico. Dicha remisión consistió en prueba documental que también adjunta a su escrito de apelación, conteniendo los expedientes de clientes solicitados.

Los expedientes de clientes solicitados en la visita *in situ* de la SSF fueron: 1. [REDACTED]; 2. [REDACTED]; 3. [REDACTED]; 4. [REDACTED]; y, 5. [REDACTED]. Para cada uno de los clientes antes mencionados, se remitió la documentación de respaldo del proceso de debida diligencia establecido en la Política de



Seguridad de la Información y cumpliendo con lo establecido en el Instructivo UIF y el MPGRLAFT.

Sostiene que la documentación antes descrita, identificada como Anexo 4, es pertinente, útil e idónea, por guardar relación con el objeto de desvirtuar la presunta infracción, ya que se trata del documento precisamente cuestionado, comprobando que la sociedad recurrente no ha incumplido con lo dispuesto por las normas base de la sanción; señala que dicha prueba no fue valorada en el proceso administrativo sancionador.

e) Sobre la sanción por el incumplimiento a lo establecido en el art. 24 del Instructivo UIF

La sociedad apelante indica que en su contestación al emplazamiento presentó como prueba de descargo escrito del 11 de octubre de 2022, en respuesta a observación 11 de nota SABAO-ISFD-23620, el cual fue remitido por vía electrónica, conteniendo el proceso "Continuidad de la relación con Comercios Afiliados y Contrapartes", en el que se establece el proceso de continuidad de la relación cuando el cliente no pueda ser ubicado, así como el punto de Acta 23-2022 del 7 de octubre de 2022 en el que fue aprobado dicho proceso. Expresa que se le cuestionó que el documento proporcionado no correspondía con los servicios brindados por Pagadito El Salvador, S.A. de C.V.; sin embargo, en escrito del 7 de junio de 2023, la oficial de cumplimiento de dicha sociedad señaló un error de redacción en el documento remitido, por lo que se entregó el documento corregido.

Señala que la documentación antes descrita, agrupada en el Anexo 5, es pertinente, útil e idónea porque guarda relación con el objeto de desvirtuar la presunta infracción, tratándose del documento que fue cuestionado y con cuya presentación se comprueba que la sociedad recurrente no incurrió en el incumplimiento atribuido.

f) Sobre la sanción por el incumplimiento a lo establecido en el art. 4 letra f) del Reglamento de la Ley Bitcoin

La recurrente manifiesta que, en su respuesta al auto de inicio, presentó como prueba documental de descargo el escrito del 7 de diciembre de 2022, remitido electrónicamente ese mismo día a la SSF, conteniendo la política denominada "P-001 Política de Seguridad de la

Información”, revisada al 1 de octubre de 2022 con las adecuaciones correspondientes a procesos bitcoin, con el fin de subsanar la observación 11 de nota SABAO-ISFD-23620. Posteriormente, en correo electrónico del 7 de junio de 2023, se remitió escrito de esa misma fecha con punto de Acta número 26-2022 del 24 de octubre de 2022.

Agrega que se ha explicado a la SSF, a través de escrito del 1 de septiembre de 2022, que su modelo de negocios consiste en el procesamiento de pagos en dólares americanos y que para efectos de aceptar pagos en bitcoin se ha tercerizado el servicio de operación de cambio de criptomonedas con el proveedor [REDACTED] a través de la plataforma [REDACTED]; por tanto, Pagadito El Salvador S.A. de C.V., siguiendo el proceso de debida diligencia establecido en la “Política de Conozca a su Proveedor”, previo a su contratación, se aseguró de que dicho proveedor contara con políticas, programas y procesos de ciberseguridad, con el fin de proteger los datos y mantener la confianza de los clientes y cumplir la normativa correspondiente. Como prueba de lo anterior, se adjuntó al escrito de contestación del emplazamiento una nota de [REDACTED] en la que dicha empresa declara contar con su propio sistema de ciberseguridad, el cual es confidencial; de esa nota se remitió su original en inglés y una versión traducida al español.

Además, expresa que Pagadito El Salvador S.A. de C.V. realizó adecuaciones a la Política de Seguridad de la Información, en lo relativo a la revisión de procesos bitcoin y la incorporación de elementos bitcoin en la concientización sobre políticas de seguridad de la información, siendo esta la responsabilidad de la sociedad apelante, ya que el servicio de cambio de cryptoactivos ha sido tercerizado a la empresa [REDACTED], siendo esta última la encargada de contar con las medidas necesarias para proteger los activos de ataques.

No obstante, con la finalidad de cumplir lo solicitado por la SSF en el plan de solución de visita de supervisión ampliada, se presentó, vía correo electrónico, un escrito el 18 de enero de 2024, dando respuesta a la observación 21 de nota SABAO-ISFD-30674, prueba documental que adjunta a su escrito de apelación, la cual contiene la “Política de Seguridad de la Información” actualizada. Con dicha remisión se dio cumplimiento total a las observaciones realizadas por la SSF a lo largo de su proceso de supervisión.



Aduce que la documentación antes mencionada, identificada como Anexo 6, es pertinente, útil e idónea al guardar relación con el objeto de desvirtuar la presunta infracción, ya que se trata del documento precisamente cuestionado, demostrándose que la sociedad recurrente no ha incurrido en la infracción que se le atribuye.

g) Sobre la sanción por el incumplimiento a lo establecido en el art. 4 letra g) del Reglamento de la Ley Bitcoin

La sociedad apelante expresa que, en su primera intervención dentro del procedimiento sancionatorio, presentó por vía electrónica, como prueba de descargo, el escrito del 7 de junio de 2023 con el "Manual de Continuidad del Negocio", actualizado al 31 de mayo de 2023, junto al punto de Acta 2023-34 del 5 de junio de 2023. Dicha actualización se estructuró sobre la base de los resultados de un análisis de impacto al negocio, identificando los procesos, servicios y personal críticos para el abordaje de la estrategia de continuidad de las operaciones, incluyendo además el proceso para la recuperación ante desastres a través de la formulación de un plan.

Expone que la documentación antes descrita, identificada en el escrito de apelación como Anexo 7, a criterio de los recurrentes es pertinente, útil e idónea, ya que guarda relación con el objeto de desvirtuar la presunta infracción, puesto que se trata del documento precisamente cuestionado; con esto se demuestra que la sociedad apelante no ha incumplido lo señalado, pero la prueba no fue valorada en el procedimiento sancionatorio.

3) Sobre fundamentos legales

Los apelantes manifiestan las razones de hecho y de derecho que sustentan su postura, conforme al art. 125 número 3 LPA, expresando no estar de acuerdo con lo sostenido por la Superintendente ni con las multas que impone, por considerar que lesionan el patrimonio y derecho de propiedad [art. 2 inciso 1º de la Constitución (Cn.)] de los sancionados; también consideran que el quantum de las multas aplicado es excesivo en su rango inferior, lo que trae como consecuencia la afectación directa del patrimonio individual garantizado constitucionalmente, además de afectar su imagen reputacional.

a) Sobre la valoración de la prueba

Manifiesta que, no obstante fueron oportunamente presentadas las pruebas de descargo citadas, estas no fueron tomadas en consideración, ya que la resolución apelada omite el completo estudio, análisis y conclusión de dicha actividad probatoria, la cual permitiría tener un mejor panorama sobre la comisión de la presunta infracción. Y que la resolución sancionatoria no cumple los requisitos de claridad, derivación y completa consideración de los elementos de prueba, careciendo de un adecuado análisis crítico de las evidencias, por lo que la decisión tomada no es acertada.

La falta de valoración de la prueba o su desestimación tácita por la indebida o nula aplicación de los criterios para su valoración constituye un incumplimiento del art. 154 LPA, disposición que establece que la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador debe ser motivada y contener una relación detallada de hechos, una valoración de las pruebas de cargo y descargo producidas y los argumentos jurídicos en que se fundamenta la decisión; sin embargo, no se observa la ponderación de las reglas de la lógica y las máximas de la experiencia, ni la explicación de las razones que sustentan la decisión, las cuales deben ser respetuosas de los principios constitucionales y leyes aplicables. Por lo tanto, la resolución recurrida vulnera la presunción de inocencia y el derecho de defensa, lo cual deriva en la ilegalidad del mencionado acto.

b) Sobre la vulneración al principio de culpabilidad

Cita jurisprudencia de la SCN y de la SCA en la que se desarrolló el principio de culpabilidad, sobre cuya base afirma que en el caso de autos no se ha determinado si ha existido dolo o culpa y que, por el contrario, consta en el expediente la buena fe y voluntad con que fueron atendidas las observaciones y requerimientos realizados por la SSF, con el único fin de darle cumplimiento a la ley. Considera que el razonamiento de la Superintendente para la determinación de las infracciones vulnera los principios de culpabilidad y de presunción de inocencia, en la medida que no realiza valoración alguna de la no intencionalidad de la conducta.



c) Sobre la vulneración al principio de proporcionalidad

Califica como transgredido el principio de proporcionalidad en la imposición de las sanciones, ya que no se tuvieron en cuenta los criterios de dosimetría punitiva definidos en reiterada jurisprudencia, según la apreciación conjunta de circunstancias objetivas y subjetivas tales como la intencionalidad de la conducta, la gravedad y cuantía de los perjuicios causados, el posible beneficio obtenido, entre otras. Relaciona los aspectos a considerar para la imposición de sanciones, regulados en el art. 50 LSRSF, mencionando que no hubo intencionalidad ni daño o probable peligro, ya que el volumen de operaciones en bitcoin fue mínimo, y que tampoco existió un beneficio para el infractor; asimismo, la sanción bien pudo ser una amonestación escrita, sin necesidad de acudir a una multa más gravosa, debiendo también considerarse la duración de la conducta la cual fue oportunamente corregida, descartándose también una reincidencia.

Finalmente, menciona que el art. 44 LSRSF no establece un mínimo para las sanciones pecuniarias, sino solamente un máximo, por lo que dados los razonamientos de dosimetría punitiva y en virtud del principio de proporcionalidad, deberá aplicarse el quantum mínimo lógico de la sanción, pudiendo ser este un 0.01% del patrimonio o un salario mínimo del sector comercio, según corresponda.

d) Sobre el concurso de normas e infracciones

En el art. 144 de la LPA se regula el concurso de infracciones, disposición sobre cuya base argumenta que en el caso de autos concurrió dicha figura, ya que las siete infracciones atribuidas derivan de una misma auditoría y todas son relacionadas con la preservación de la estabilidad del sistema financiero y a transacciones en ecosistema bitcoin. En consecuencia, en vista de la pluralidad de infracciones provenientes de un solo hecho o realizadas en idéntica ocasión, deben imponerse las sanciones menos graves para cada una de las infracciones, pudiendo aplicarse el quantum mínimo lógico de la multa, que podría ser el 0.01% del patrimonio o un salario mínimo del sector comercio.

II. A través de auto de las 10 horas 42 minutos del 6 de marzo de 2024, se tuvo por parte a Pagadito El Salvador, S.A. de C.V. y a su Administrador Único, se dio intervención al

licenciado Marco Andrés Guirola Martín en carácter personal y como representante legal de la referida sociedad, se admitió el recurso de apelación interpuesto, se suspendieron provisionalmente los efectos del acto recurrido y se confirió audiencia a la señora Superintendente, de conformidad con los arts. 164 inciso 1º LPA y 67 *in fine* LSRSF. En atención al traslado conferido, el 20 de marzo de 2024, fue presentado un escrito por la referida funcionaria, a través de su delegada, en el que expresó:

1) Sobre la supuesta nulidad de pleno derecho por omitirse fases esenciales del procedimiento. Infracción de normas y garantías del proceso

La titular de la SSF a través de su delegada, señaló que en el Capítulo VII de la LSRSF se regulan las etapas del procedimiento administrativo sancionador, definiéndose una estructura configurada constitucionalmente, en la que se respetan los derechos y garantías del presunto infractor. En ese sentido, la etapa procesal oportuna para presentar argumentos de defensa y prueba de descargo son las fases de contestación al emplazamiento y el término probatorio, respectivamente, ambos de diez días hábiles posteriores a la resolución respectiva.

Si bien la LPA tiene como objeto regular las actuaciones de toda la Administración pública, en modo alguno pretende derogar automáticamente las reglas procedimentales de leyes sectoriales tales como la LSRSF, pudiendo esta última incluso tener prevalencia por su especialidad. Sin perjuicio de lo anterior, el art. 110 LPA regula el otorgamiento de una audiencia final al interesado en determinados casos, pero también prevé la posibilidad de que se prescinda de dicha audiencia cuando no figuren en el expediente otros hechos, alegaciones o pruebas que los vertidos por el interesado.

En el caso de autos, la misma LPA ha establecido (art. 58 inciso 2º) que al momento del emplazamiento se hará del conocimiento del supuesto infractor la resolución de inicio con una copia del informe que la motiva, poniendo además a disposición las pruebas que se encuentren agregadas al proceso, tal como se verificó en el acto de emplazamiento, quedando además a salvo el derecho del particular de consultar el expediente respectivo. Delimitados los alcances del procedimiento, la sociedad recurrente contó con dos etapas oportunas para



realizar alegaciones de descargo e incorporar elementos de prueba, siendo estas la contestación del emplazamiento y la fase probatoria, sin que durante la tramitación del procedimiento se hayan incorporado nuevos hechos o pruebas de cargo.

Por lo tanto, la no apertura de la audiencia final regulada en el art. 110 LPA no provocó indefensión o desventaja alguna a la sociedad apelante, por lo que no se vislumbran los motivos de ilegalidad aducidos por Pagadito El Salvador, S.A. de C.V.

2) Sobre la supuesta nulidad por falta de valoración de la prueba y por no considerar el principio de culpabilidad, de inocencia y de proporcionalidad, respecto a la imposición de las sanciones

La sociedad recurrente planteó su inconformidad con las multas impuestas, debido a que lesionan el patrimonio y derecho de propiedad de los sancionados, ya que además de no existir los presuntos incumplimientos, el quantum de las multas es excesivo, generando una afectación directa de su patrimonio individual y de su imagen reputacional.

a) Sobre la valoración de la prueba

La Superintendente, a través de su delegada, expresó que dentro del procedimiento sancionatorio existe libertad probatoria, en virtud de la cual una circunstancia puede ser probada por cualquier medio que sea lícito, legal, idóneo, necesario, pertinente y útil para lograr la convicción del ente juzgador, siendo esta la base sobre la cual se resolvió respecto a los incumplimientos atribuidos a la sociedad apelante. Sostiene que no existió un análisis inadecuado o una indebida aplicación de criterios para la valoración de la prueba, ya que los elementos de descargo fueron analizados de forma íntegra y en conjunto.

Respecto a cada uno de los incumplimientos señalados sostiene que se valoró la prueba de descargo de conformidad a su pertinencia, conducencia, orden lógico y cronológico en su incorporación, lo que consta en el Apartado III No. 2 y Apartado IV "Argumentos, Análisis del caso y Valoración de la Prueba". La Superintendente aclara que el planteamiento del recurso de apelación hace referencia, en determinados puntos, a elementos probatorios que

fueron presentados a la SSF de forma posterior a la auditoría practicada a la entidad apelante e, incluso, posteriormente a la conclusión del procedimiento sancionatorio.

Sostiene que el proceso denominado “Detección de Operaciones e Investigación de Transacciones Inusuales, ROS – Monitoreo y ROS Interno” fue enviado por la sociedad recurrente hasta el 26 de diciembre de 2023, aseverando ahora haber cumplido la totalidad de los requerimientos; sin embargo, dicha prueba de descargo se agregó en seguimiento de la supervisión efectuada y no respecto del procedimiento administrativo sancionador. Sobre el incumplimiento 4, la prueba no fue valorada en virtud de lo que regula el art. 333 del CPCM, mientras que los expedientes de clientes presentados, relacionados con el incumplimiento 5, fueron entregados después de la auditoría y no coinciden exactamente con los clientes cuya documentación le fue exigida.

Respecto al incumplimiento 6, manifiesta que el documento denominado P-001 Política de Seguridad de la Información no cuenta con políticas y procedimientos sobre la terminación de relaciones comerciales con clientes o contrapartes, lo que se reiteró en la valoración probatoria, siendo que la referida política actualizada fue presentada hasta el 18 de enero de 2024, aduciendo haber cumplido los señalamientos. Finalmente, sobre el incumplimiento 7, la delegada de la Superintendente expresó que la apelante, como procesadora de pagos o billeteras se encuentra comprendida en la definición de proveedor de servicios bitcoin (art. 2 RLB), siendo la principal responsable de contar con un programa contra el lavado de dinero de acuerdo con su naturaleza, por lo que es improcedente el argumento sobre una tercerización de la responsabilidad en tal sentido.

b) Sobre la vulneración al principio de culpabilidad

A través de su delegada, la Superintendente citó jurisprudencia de la SCN y de la SCA desarrollando el principio de culpabilidad, concluyendo que en materia sancionatoria se exige un nexo de culpabilidad por dolo o culpa, siendo el segundo título de imputación antes mencionado el que cobra relevancia para el presente caso, ya que el incumplimiento no se da intencionalmente sino por haber infringido un deber de cuidado. Si bien fueron implementadas modificaciones a manuales y políticas y fue presentada documentación



requerida, esto se dio en respuesta a la supervisión que estaba siendo ejercida, sin perjuicio de que se detectaron falencias en sus contenidos, descartando el cumplimiento total en el que tanto insiste la parte apelante.

c) Sobre la vulneración al principio de proporcionalidad

La delegada de la Superintendente desarrolló, sobre la base de la LPA y jurisprudencia de la SCN, un análisis sobre el principio de proporcionalidad, indicando que este se compone de tres juicios o subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. A continuación, aduce que las sanciones impuestas son idóneas ya que pretenden proteger los derechos de los ciudadanos, garantizando la integridad y estabilidad del sistema financiero, así como los intereses de los usuarios de servicios bitcoin, logrando además un efecto disuasivo en otros sujetos obligados para que se ciñan a los requerimientos técnicos de la materia.

Agrega que las sanciones apeladas son necesarias para lograr el fin propuesto, ya que la multa es una medida igualmente eficaz a medidas más gravosas, encontrándose dentro de los límites y parámetros establecidos por la LSRSF. En cuanto a la proporcionalidad en sentido estricto, expresó que los incumplimientos se verificaron a título de negligencia, habiendo sido incapaz de acatar requerimientos para hacer cumplir el marco normativo que le es propio a la sociedad recurrente, factores que fueron tomados en consideración para el cálculo de las multas, así como la capacidad económica de los sancionados, el probable peligro generado y demás aspectos legales involucrados.

d) Sobre el concurso de normas e infracciones

La Superintendente sostiene que la sociedad recurrente descontextualiza el art. 144 LPA, sin tomar en cuenta que las infracciones en el caso de autos devienen de diferentes incumplimientos encontrados en las actividades de supervisión de la SSF, a lo cual se le dio seguimiento sin que se hayan logrado subsanar los aspectos que dieron lugar a la apertura del procedimiento sancionador. Las infracciones no provienen de un mismo hecho ni fueron cometidas en idéntica ocasión, sino que se diferencian en sus elementos típicos, mostrando

independencia entre sí, de manera que no es aplicable el art. 144 LPA en los términos planteados por la apelante.

IV. Habiéndose concluido con los trámites que señala la ley, se procederá a dictar el acto definitivo en el presente recurso de apelación, para lo que serán analizados y valorados los argumentos planteados por la sociedad recurrente y la resistencia expresada por la señora Superintendente, así como las actuaciones contenidas en el expediente PAS-17/2023, que sustentan el acto impugnado. Para lo anterior, este Comité conocerá los alegatos de apelación en el orden que han sido planteados por los recurrentes, emitiendo un pronunciamiento respecto a cada uno de estos, de acuerdo con el marco normativo constitucional y legal aplicables.

1) Sobre la supuesta nulidad de pleno derecho

Pagadito El Salvador, S.A. de C.V. y su Administrador Único sostienen que el acto apelado es nulo de pleno derecho, debido a que en la tramitación del procedimiento sancionatorio se omitió la audiencia regulada en el art. 110 LPA, cuya apertura resultaba imprescindible al haber introducido la autoridad prueba documental para establecer la proporcionalidad de las multas. Aduce que lo anterior implica una desviación del marco universal regulado por la LPA para los procedimientos administrativos y que, al haberse valorado documentación desconocida, se vulneró el derecho de defensa y presunción de inocencia de los apelantes, al no haber podido formular sus alegatos finales.

La señora Superintendente manifestó, a través de su delegada, que la LSRSF regula las etapas del procedimiento administrativo sancionador, definiéndose una estructura configurada constitucionalmente en la que al presunto infractor le corresponde presentar argumentos de defensa y prueba de descargo en las fases de contestación al emplazamiento y término probatorio, respectivamente. Considera que los apelantes contaron con las oportunidades idóneas para ejercer su derecho de defensa y que no se incorporaron nuevos hechos o elementos de cargo, pudiendo prescindirse de la audiencia final del art. 110 LPA, tal y como lo estipula la citada disposición.



El art. 14 de la Constitución reconoce la potestad sancionadora de la Administración pública, al establecer que *"la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas..."*. Como se desprende del texto antes citado, la tramitación de un debido proceso, entendido como uno constitucionalmente configurado, es condición *sine qua non* para el ejercicio de dicha potestad sancionatoria, exigencia que, en materia administrativa, se cumple a través de un procedimiento administrativo sancionador respetuoso de los derechos y garantías que asisten al presunto infractor.

Antes de la entrada en vigor de la LPA, debido a la gran dispersión normativa al respecto, los diferentes procedimientos a seguir por las autoridades que conforman la Administración pública eran regulados de forma atomizada y aislada en leyes sectoriales, contexto en el cual fue promulgada la LSRSF, la que regula el procedimiento sancionador al que debe ceñirse el Superintendente para el despliegue, apegado a derecho, de su potestad sancionatoria. La LPA introdujo una regulación homogénea para todos los procedimientos administrativos, convirtiéndose en la ley marco para el desarrollo de las actividades administrativas del Estado y derogando expresamente todas las disposiciones que la contraríen (art. 163 LPA).

En tal sentido, la configuración realizada por la LSRSF del procedimiento administrativo sancionador no contradice a la LPA, sino por el contrario se observa que las etapas son coincidentes entre sí, quedando intactos los trámites adicionales previstos por la LSRSF (art. 164 inciso 1º LPA); sin perjuicio de la necesaria adecuación a aspectos procedimentales regulados por la LPA, como plazos y duración máxima del procedimiento, entre otros. Ahora bien, el art. 110 LPA contempla una audiencia a los interesados, de la siguiente forma:

"Art. 110.- La Administración Pública, una vez que haya instruido los expedientes e inmediatamente antes de la resolución o, en su caso, del informe de los órganos consultivos, pondrá las actuaciones a disposición de los interesados para su consulta y les concederá un plazo común, no superior a quince días ni inferior a diez, para que hagan sus alegaciones y presenten los documentos y justificaciones que estimen pertinentes."

Se podrá prescindir del trámite de audiencia, cuando no figuren en el expediente ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que los aducidos por el interesado."

Este Comité observa que la anterior audiencia a los interesados no se trata de una fase de obligatoria apertura ni imprescindible para el caso de autos, ya que el objeto del debate quedó debidamente delimitado en el auto de inicio y su contestación, complementándose con el término probatorio, oportunidades que los apelantes tuvieron para ejercer su legítima defensa respecto a los incumplimientos atribuidos. En ese sentido, previo a la resolución final, no figuraban en el expediente ni se tomarían en cuenta para la resolución otros hechos, alegaciones o pruebas que las ya conocidas por los recurrentes, cumpliéndose el supuesto del inciso 2° del art. 110 LPA para prescindir de la referida audiencia.

Se afirma lo anterior, porque si bien los apelantes aducen que se introdujo prueba documental para establecer la proporcionalidad de las sanciones, debe aclararse que el Historial Laboral del Sistema de Pensiones y el Informe No. ISFD-SFD-294/2023 contienen información económica del Administrador Único y de la sociedad que representa, respectivamente, los cuales fueron hechos del conocimiento de éstos, según consta en acta de notificación del auto de las 11 horas con 50 minutos del 19 de octubre de 2023 (folio 538), proveído en el cual se tuvo por agregada la documentación antes identificada y se ordenó emitir la resolución final. En esa línea, se observa que no se produjo indefensión, ya que la información recabada consiste en datos financieros objetivos que se pusieron a disposición de los apelantes y es natural que su valoración, para establecer la proporcionalidad de las multas, se refleje hasta en el acto final.

Por lo tanto, este Comité desestima la supuesta nulidad de pleno derecho invocada, así como las alegadas vulneraciones a los derechos de audiencia y defensa de los recurrentes.

2) Sobre las sanciones

En el presente apartado, este Comité se referirá a los argumentos de apelación planteados respecto a cada uno de los incumplimientos que fueron determinados en la resolución



recurrida, resolviendo los alegatos de acuerdo con el marco constitucional y normativo pertinente.

a) Sobre la sanción por el incumplimiento al art. 5 inciso 2º, letra f) del Instructivo UIF

El señor Marco Andrés Guirola Martín argumenta que el 11 de octubre de 2022 envió a la SSF, vía correo electrónico, el proceso “Detección de Operaciones Inusuales y ROS” y punto de acta de su aprobación, lo cual fue también presentado con la contestación al emplazamiento y con el escrito de apelación; agrega que el 7 de junio de 2023 remitió el mencionado manual con las modificaciones solicitadas por la SSF, así como también la actualización del “Manual de PLD/FT/FPADM”, documento con el que superó las observaciones recibidas. Finalmente, aduce que el 26 de diciembre de 2023 envió el proceso denominado “Detección de Operaciones e Investigación de Transacciones Inusuales, ROS – Monitoreo y ROS – Interno” y punto de acta de su aprobación, remisión con la que dio cumplimiento al 100% de los señalamientos formulados por la SSF.

La Superintendente expresó que los elementos probatorios antes identificados fueron presentados debido al seguimiento de supervisión efectuada, pero no respecto del procedimiento administrativo sancionatorio que fue instruido.

Para resolver el presente punto, este Comité contrastará la norma base de sanción con los hechos atribuidos al Administrador Único, que constan en el expediente PAS-17/2023, analizando asimismo los elementos probatorios de descargo con los cuales el recurrente aduce no ser responsable por el incumplimiento atribuido.

El art. 5 del Instructivo UIF lleva por acápite “*Obligación de adoptar políticas de prevención, control y detección*” y en su inciso 2º letra f) dispone lo siguiente:

“El órgano de gobierno de mayor jerarquía del sujeto obligado o quien haga sus veces, deberá aprobar, impulsar e implementar la política para la prevención, control y detección de operaciones inusuales relacionadas con el LDA/FT/FPADM, las cuales deberán cumplir como mínimo con los siguientes requisitos: (...) f) Elaborar procedimientos para la detección

de operaciones inusuales y reporte de operaciones sospechosas y garantizar la reserva de la información reportada”.

De la lectura de la anterior norma, se puede concluir que impone la obligación al órgano de gobierno de mayor jerarquía de un sujeto obligado, en este caso el Administrador Único, de elaborar procedimientos para la detección de operaciones inusuales y reporte de operaciones sospechosas y garantizar la reserva de la información reportada. La Superintendente consideró que dicho mandato fue incumplido debido a que en la supervisión efectuada no se encontró evidencia sobre la existencia de procedimientos para evaluar alertas generadas por operaciones inusuales, ni para el reporte de operaciones sospechosas, aspectos ausentes en el Manual de PLD/FT/FPADM de la entidad.

Al examinar los antecedentes del procedimiento PAS-17/2023, se observa que el documento relevante, analizado para establecer el presente incumplimiento, fue el Manual de PLD/FT/FPADM de Pagadito El Salvador, S.A. de C.V., con última modificación al 10 de febrero de 2021, documento que adolecía de procedimientos para la detección de operaciones inusuales y reporte de operaciones sospechosas. El referido documento corre agregado de folios 55 al 70 del expediente sancionatorio y en su apartado 3, denominado *“Aplicación del principio de inconsistencia para detección de operaciones inusuales o irregulares”*, este Comité ha podido observar un alto grado de abstracción y generalidad, ya que únicamente se definen aspectos a considerar para calificar una operación como irregular, pero no se concretan criterios objetivos para cumplir con dicha tarea; asimismo, brinda una tipología de modalidades clásicas de operaciones irregulares aplicables a casi cualquier giro de negocio.

La identificación y detección de operaciones inusuales o irregulares debe vincularse con la debida diligencia en el conocimiento de los clientes, a través de la cual se establece el perfil de riesgo de estos, así como su actividad económica y los montos que manejan, siendo estos parámetros primordiales para contrastar las transacciones que llevan a cabo en la práctica. Sin embargo, el manual analizado se limitaba a mencionar que aspectos como los antes mencionados serían tomados en cuenta, pero sin puntualizar un método o, en los términos de



la norma, un procedimiento que integre la evaluación de dichos elementos en criterios claros para la calificación de las operaciones y su debido reporte, en caso sea procedente.

Si bien los apelantes argumentan que con las actualizaciones al manual dieron cumplimiento a la norma base de sanción, debe aclararse que, desde el emplazamiento, la autoridad competente vinculó el incumplimiento bajo análisis con el Manual de PLD/FT/FPADM con última modificación al 10 de febrero de 2021, de manera que las supuestas mejoras implementadas y procesos creados *a posteriori* no son capaces de desvanecer los hallazgos identificados en la auditoría practicada en marzo de 2022; sin perjuicio de que en los referidos documentos tampoco se puntualizaron procedimientos sobre la base de la debida diligencia en el conocimiento del cliente. Los lineamientos originales y los modificados reflejan un gran margen de imprecisión para clasificar una operación, así como para proceder a su reporte interno o externo, laxitud que implica una mayor exposición al riesgo para la entidad.

Los procedimientos exigidos constituyen un filtro importante en materia de prevención de LD/FT/FPADM, ya que el sujeto regulado es el que conoce de primera mano las características de un cliente o usuario y, por lo tanto, debe ser capaz de establecer, a través de lineamientos bien definidos, la consistencia de sus operaciones con su perfil transaccional. Lo anterior implica que no pasen desapercibidos signos o alertas previamente definidos y, en particular, realizar una debida evaluación de dichas señales, sobre cuya base se decidan objetivamente las acciones a tomar.

Al haberse comprobado que el Administrador Único de Pagadito El Salvador, S.A. de C.V. no cumplió con su obligación de aprobar, impulsar e implementar una política con procedimientos para la detección de operaciones inusuales y reporte de operaciones sospechosas y garantizar la reserva de la información reportada, este Comité declara no lugar los argumentos de apelación relativos al presente punto.

b) Sobre la sanción por el incumplimiento a lo establecido en el art. 9-B LCLDA

Pagadito El Salvador, S.A. de C.V. manifiesta que mediante escrito del 11 de octubre de 2022 remitió la actualización del Manual de PLD/FT/FPADM en el que se detalla la

actualización de clientes y responsabilidades del administrador único, la alta gerencia y la oficialía de cumplimiento, así como la “Política de Vinculación de Personas Expuestas Políticamente o Relacionadas”. Agrega que, a través del escrito del 26 de diciembre de 2023, envió el proceso “Continuidad de la Relación Comercial Afiliado y Contrapartes”, con lo cual dio total cumplimiento a las observaciones realizadas por la SSF.

La señora Superintendente no se pronunció sobre el anterior planteamiento de la sociedad apelante.

A continuación, se transcribirá el texto de la norma cuyo incumplimiento es atribuido, a partir de lo que este Comité iniciará su análisis para resolver el presente argumento. El art. 9-B LCLDA establece lo siguiente:

“Art. 9-B.- Los sujetos obligados, especialmente los enumerados en el art. 2 de esta ley, deberán establecer una política interna de debida diligencia para la identificación de sus usuarios o clientes. Los sujetos obligados deben instituir, con base al reglamento de la presente ley, una política interna fehaciente y con intensificada diligencia para la identificación de las personas expuestas políticamente, sean nacionales o extranjeras, así como la identidad de cualquier otra persona natural o jurídica en cuyo nombre actúen, requiriendo a sus clientes información actualizada y complementaria sobre dicha condición.

Por persona expuesta políticamente habrá de entenderse todo aquel sujeto que esté comprendido en los arts. 236 y 239 de la Constitución de la República, art. 2 literales “a”, “b” y “c” y art. 52 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción”.

La anterior disposición legal establece un mandato para los sujetos destinatarios de la norma, consistente en la instauración de una política interna fehaciente y con intensificada diligencia para la identificación de personas expuestas políticamente (PEP), obligación que se consideró incumplida debido a que el Manual de PLD/FT/FPADM de la sociedad apelante adolecía de lineamientos al respecto y tampoco contaba con una política independiente sobre el particular. La ausencia de regulación en la temática de las PEP fue advertida en la visita de supervisión a la entidad apelante, llevada a cabo en marzo de 2022.

A partir de las observaciones de la SSF, la proveedora de servicios bitcoin afirma haber implementado la “Política de Vinculación de Personas Expuestas Políticamente o



Relacionadas”, la cual fue propuesta como prueba de descargo en el presente recurso de apelación y corre agregada de folios 77 al 82 del expediente correspondiente; sin embargo, dicha política fue creada posteriormente¹ al hallazgo antes identificado, no siendo capaz de controvertir la situación de incumplimiento que fue detectada en la visita de supervisión. La creación de la mencionada política forma parte de las acciones correctivas llevadas a cabo en seguimiento al proceso de supervisión que ejerce la SSF, con la intención de superar los señalamientos formulados por dicha institución, sin embargo, no constituye eximente de responsabilidad frente al incumplimiento ya consumado, respecto al cual la Superintendente decidió activar su potestad sancionatoria.

El anterior factor cronológico se resalta sin perjuicio de que la política, tardíamente implementada, sigue incurriendo en deficiencias que fueron puestas de manifiesto en el acto apelado², situación relevante para un monitoreo y supervisión a futuro por parte de la SSF. No obstante, respecto al incumplimiento bajo análisis, la intención de subsanar las observaciones recibidas se consideró como parte del examen del efecto disuasivo buscado por la sanción, la cual podría haber sido más gravosa, de no haberse mostrado una actitud proactiva por parte de la sociedad recurrente.

La debida diligencia intensificada respecto a PEP es un aspecto básico que considerar en todo programa de cumplimiento en materia de prevención de LD/FT/FPADM, ya que los sujetos obligados podrían establecer relaciones comerciales con ese tipo de clientes o usuarios, siempre y cuando se aplique un conocimiento mejorado sobre sus particularidades y se documente especialmente su condición de PEP, lo cual también es trasladable a los beneficiarios finales. Dicha exigencia es un estándar internacional en materia de prevención de riesgos de LD/FT/FPADM, al grado de que la recomendación 12 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) plantea dicho requerimiento como parte de las medidas adicionales para clientes y actividades específicas, quedando incluidos también los familiares y asociados cercanos de las PEP.

¹ Vigencia a partir de noviembre de 2022.

² Apartado V. Consideraciones a la sanción a imponer y la proporcionalidad.

Al no haber establecido los lineamientos normativamente exigidos respecto a las PEP, este Comité considera que Pagadito El Salvador, S.A. de C.V., incurrió en el incumplimiento que se le atribuye, omitiendo un aspecto básico que le corresponde regular como sujeto obligado al cumplimiento de la LCLDA. Por consiguiente, se desestiman los alegatos planteados respecto al presente incumplimiento.

c) Sobre la sanción por el incumplimiento a lo establecido en el art. 12 letra a) del Instructivo UIF con relación al art. 10 letras a) y e) romano I de la LCLDA y al 2.3 Conozca a su Proveedor (KYS) del MPGRIFT

La sociedad recurrente manifiesta que en escrito enviado a la SSF el 2 de septiembre de 2022 explicó que el proveedor [REDACTED] es el operador de cambio de criptomonedas, el cual opera bajo la marca comercial "[REDACTED]", por lo que [REDACTED] no es la persona jurídica que brinda los servicios antes mencionados, sino que es una marca propiedad del proveedor [REDACTED], a quien se le ha realizado todo el procedimiento de debida diligencia establecido en la "Política de Conozca a su Proveedor", tal como se comprobó con la información y documentación remitida por medio del escrito del 7 de junio de 2023. Con dicho escrito de contestación se remitió además una nota de la empresa [REDACTED], en la que declara que la marca comercial [REDACTED] es de su propiedad; de dicha nota se envió su versión original en inglés, así como una traducción al español de esta.

La Superintendente expresó que la prueba no fue valorada por no cumplir con el art. 333 CPCM.

Las disposiciones base de sanción son las siguientes:

Art. 12 del Instructivo UIF. - Medidas de debida diligencia estándar. *"Los sujetos obligados deberán, como mínimo, tomar medidas razonables para llevar a cabo los siguientes procedimientos de debida diligencia, acorde con las actividades, naturaleza, tamaño, operaciones y nivel de riesgo del sujeto obligado, de conformidad con el enfoque basado en riesgo: a) Identificar al cliente o contraparte de forma fehaciente mediante sus documentos de identidad, actividad económica y otra información básica, que los sujetos obligados soliciten al momento de iniciar la relación contractual, cerciorándose que el*



documento sea vigente al momento de su vinculación. Además, deben tomar medidas razonables para obtener el nombre y el número de identificación de los beneficiarios finales y consultar, como mínimo, las listas internacionales vinculantes para El Salvador, a las que se hace referencia en el Art. 37 de la Ley Especial contra Actos de Terrorismo. Para los casos de la actividad económica que realice el cliente o contraparte, no bastará con la información plasmada en el DUI o NIT, sino que se debe ahondar más en esta actividad a fin de determinar la actividad comercial en la economía real que realiza el cliente o contraparte”.

Art. 10 LCLDA. – “Los sujetos obligados además de las obligaciones señaladas en el artículo anterior, tendrán las siguientes:

a) Identificar fehacientemente y con la diligencia necesaria a todos los usuarios que requieran sus servicios, así como la identidad de cualquier otra persona natural o jurídica, en cuyo nombre están ellos actuando;

e) Adoptar, bajo los términos previstos en el art. 9-B de la presente ley y de acuerdo al reglamento de esta ley, políticas, reglas y mecanismos de conducta que observarán sus administradores, funcionarios y empleados, consistentes en: i) Conocer adecuadamente la actividad económica que desarrollan sus clientes, su magnitud, frecuencia, características básicas de las transacciones en que se involucran cotidianamente y, en particular, la de quienes efectúan cualquier tipo de depósito a la vista, a plazos, cuentas de ahorros, entregan bienes en fiducia o encargo fiduciario, o los que depositan en cajas de seguridad, entre otros, los clientes, a requerimiento de los sujetos obligados, deberán proporcionar cualquier tipo de documentación financiera, contable, tributaria, representativa de la propiedad, posesión o tenencia de bienes muebles e inmuebles, constancia de sueldos, o ingresos que justifiquen la procedencia y el propósito de cada operación”.

Numeral 2.3 “Conozca a su Proveedor” (KYS) del MPGR/LAFT: ... “Asimismo, se deberá documentar la identidad de este tipo de proveedores, para lo cual deberán completar un formulario con los siguientes datos:

- Nombre completo/Denominación o Razón Social.

- *Lugar y fecha de Nacimiento/Lugar y fecha de Constitución.*
- *DUI y NIT del proveedor persona natural/NIT de la entidad.*
- *Dirección, teléfono y Correo Electrónico del proveedor.*
- *Nombres y apellidos del Representante o Apoderado".*

[...]

Se observa entonces que las normas antes transcritas imponen una obligación de debida diligencia en el conocimiento de las contrapartes, la cual se tuvo por incumplida debido a que, en la visita de supervisión, el equipo de auditoría de la SSF solicitó la documentación de soporte del proceso de debida diligencia que debió ser aplicado a un importante proveedor de la sociedad apelante, de acuerdo con el Instructivo UIF, la LCLDA y el Manual de LD/FT/FPADM de la sociedad; no obstante, la ahora recurrente no contaba con la referida documentación. Al respecto, Pagadito El Salvador, S.A. de C.V. ha alegado en el presente recurso que el proveedor cuya documentación le fue requerida era Forumpay, pero que esta era solo una marca comercial propiedad de [REDACTED] [REDACTED] como operador de cambio de criptomonedas, entidad a la que sí se aplicó la debida diligencia; esta postura fue la misma que sostuvo en el procedimiento administrativo sancionador.

Sin embargo, la sociedad recurrente tampoco contaba con la documentación de [REDACTED] [REDACTED] alguna de la cual fue recopilada y/o generada posteriormente a la visita de supervisión y presentada hasta en junio de 2023, es decir más de un año después de la inspección. Como sujeto obligado, es Pagadito El Salvador, S.A. de C.V. responsable del conocimiento de sus proveedores, en cumplimiento de su mismo Manual de LD/FT/FPADM, por lo que la información que le fue requerida debió ser obtenida antes de establecer relaciones comerciales con el proveedor que corresponda y estar disponible física o digitalmente para su consulta durante la visita de supervisión.

En su respuesta³ a los resultados preliminares de la visita de supervisión, la recurrente expresó a la SSF: "...se les hace de conocimiento que [REDACTED] [REDACTED] es el operador de

³ Escrito del 1 de septiembre de 2022.



cambio de criptomonedas, también [REDACTED] opera al procesador de [REDACTED] [REDACTED]; por ello es mencionado en los documentos y System 73 es el proveedor de App de [REDACTED] por lo que la responsabilidad del servicio final es System 73" (folio 19 vuelto del expediente PAS-17/2023). Posteriormente, respecto a los resultados finales de la inspección, expresó⁴ a la SSF: "se les hace de conocimiento que hubo faltantes en el proceso descrito en el Manual de prevención anterior; se está en un proceso de mitigación y documentación. Se enviará información cuando se concluya proceso con el proveedor [REDACTED]" (folio 31 vuelto).

De las anteriores intervenciones, previas al procedimiento sancionatorio, se puede notar el desconocimiento que la recurrente mostraba respecto a su proveedor, llegando incluso a citar a una tercera contraparte como responsable del servicio final; asimismo, queda de manifiesto un reconocimiento de no haber aplicado la debida diligencia de acuerdo con su propio Manual de LD/FT/FPADM. La conformación extemporánea del expediente de debida diligencia del proveedor no controvierte de manera alguna el incumplimiento que fue originalmente detectado, sin perjuicio de que sea necesario para superar la observación relacionada al presente punto, como parte del proceso de supervisión.

Por lo tanto, este Comité considera que los argumentos de apelación analizados no son capaces de desvirtuar la determinación de responsabilidad administrativa de Pagadito El Salvador, S.A. de C.V., así como la sanción aparejada, por lo cual se desestiman.

d) Sobre la sanción por el incumplimiento a lo establecido en el art. 12 letra d) del Instructivo UIF, con relación a los arts. 10 letra b) y 12 de la LCLDA y al número 4. Archivo y Conservación de Documentos del MPGRLAFT

La sociedad recurrente argumenta que el 18 de enero de 2024 remitió a la SSF los expedientes de clientes solicitados en la visita *in situ*, siendo estos: 1. [REDACTED] [REDACTED], [REDACTED] [REDACTED]; 2. [REDACTED]; 3. [REDACTED] [REDACTED], [REDACTED] de [REDACTED] [REDACTED]; 4. [REDACTED] [REDACTED]; y, 5. [REDACTED] [REDACTED]. Afirma que, para cada uno de los clientes antes mencionados, se remitió la documentación

⁴ Escrito del 5 de octubre de 2022.

de respaldo del proceso de debida diligencia establecido en la Política de Seguridad de la Información y cumpliendo con lo establecido en el Instructivo UIF y el MPGRLAFT.

La Superintendente manifestó que los expedientes de clientes fueron presentados de forma extemporánea, existiendo inconsistencia entre los clientes cuya documentación se presentó en el procedimiento sancionatorio y en el presente recurso de apelación.

Las normas base para el presente incumplimiento son las siguientes:

Art. 12 letra d) del Instructivo UIF. - Medidas de debida diligencia estándar. *“Los sujetos obligados deberán, como mínimo, tomar medidas razonables para llevar a cabo los siguientes procedimientos de debida diligencia, acorde con las actividades, naturaleza, tamaño, operaciones y nivel de riesgo del sujeto obligado, de conformidad con el enfoque basado en riesgo: (...) d) Mantener un expediente físico, digital o electrónico por cliente o contraparte, en el que se integrará toda la documentación de éste, siendo responsable el sujeto obligado a través de su unidad de negocio, de la actualización periódica del expediente de conformidad a su política”.*

Art. 10 letra b) LCLDA. – *“Los sujetos obligados además de las obligaciones señaladas en el artículo anterior, tendrán las siguientes: (...) b) Archivar y conservar la documentación de las operaciones por un plazo de cinco años, contados a partir de la fecha de la finalización de cada operación. por igual plazo deberán archivar y conservar datos de identificación, archivos de cuentas y correspondencia comercial de sus clientes, a partir de la terminación de una cuenta o relación comercial. la información sobre el cliente y las transacciones, deberá estar disponible cuando lo requieran las autoridades competentes en debida forma”.*

Art. 12 LCLDA. – *“Los sujetos obligados deben mantener por un período no menor de quince años los registros necesarios sobre transacciones realizadas, tanto nacionales como internacionales, que permitan responder con prontitud a las solicitudes de información de los organismos de fiscalización o supervisión correspondientes, de la fiscalía general de la república y de los tribunales competentes, en relación con el delito de lavado de dinero y de activos. tales registros servirán para reconstruir cada transacción, a fin de proporcionar, de ser necesario, pruebas de conducta delictiva”.*



Numeral 4. Archivo y conservación de documentos del MPGRLAFT. –

4.1 Confidencialidad de la información

(...) “En general se deberá resguardar la información que evidencie una adecuada gestión del riesgo LA/FT, lo cual comprenderá los siguientes documentos:

- *Expedientes de identificación de clientes*

4.2 Digitalización de Expedientes

“El archivo de la documentación estará enfocado a conservar de manera física o por medios de reconocido valor técnico y por el término legal arriba relacionado la integridad, confiabilidad y disponibilidad de la información, enmarcados dentro de lo requerido por las autoridades competentes”.

Las anteriores disposiciones regulan una medida de debida diligencia en concreto, consistente en mantener expedientes por clientes, los cuales serán conformados con la documentación obtenida como parte de la debida diligencia aplicada a éstos; asimismo, se establecen plazos y otros lineamientos para los mencionados archivos. La medida antes señalada es responsabilidad de los sujetos obligados, quienes deben garantizar la integridad y disponibilidad de la información, así como su debida actualización.

En la inspección realizada en marzo de 2022, la SSF requirió a la sociedad apelante los expedientes de sus cinco principales clientes con mayor transaccionalidad en bitcoin, archivos que no fueron proporcionados, entregando en su lugar un listado de operaciones con bitcoin llevadas a cabo por sus clientes. A partir de lo anterior, se tuvo por incumplida la obligación de la proveedora de servicios bitcoin de mantener un expediente con la información de clientes, requerida en virtud de una debida diligencia.

Sobre el particular, este Comité observa que, efectivamente, Pagadito El Salvador, S.A. de C.V. no atendió su deber de mantener los expedientes de clientes que le son exigidos por la normativa previamente identificada, lo que derivó en una falta de colaboración con la SSF en su actividad supervisora. Dicha obligación se considera un aspecto de documentación básica que los sujetos obligados deben tener disponible para su consulta, especialmente de una autoridad como la SSF, debiendo asimismo actualizar periódicamente dicha información.

Cabe mencionar que la visita de supervisión le fue comunicada a la apelante de manera previa a su efectiva realización, puesto que mediante carta No. SABAO-ISFD-6167 del 10 de marzo de 2022 se nombró a los delegados de la SSF que ejercerían sus funciones a partir del 24 de mismo mes y año. En ese sentido, la recurrente contó con un período aproximado de dos semanas para preparar y organizar los elementos básicos de cumplimiento en materia de LD/FT/FPADM, tales como los expedientes de clientes; sin embargo, quedó de manifiesto que no contaba con éstos, procediendo a conformarlos a raíz de las observaciones recibidas.

Lo anterior quedó evidenciado con las intervenciones de la apelante, previas al procedimiento sancionatorio, ya que con la intención de subsanar el presente incumplimiento se fijó fechas meta para cumplir con la presentación de los expedientes, pero sin lograr el cometido buscado en su plan de acción. Durante el término probatorio del procedimiento respectivo, la ahora recurrente presentó información de [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED], mientras que en el presente recurso alegó que el 18 de enero de 2024 remitió los expedientes de [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED], existiendo inconsistencia entre los referidos clientes.

Por lo tanto, con las anteriores acciones no se puede tener por desvirtuado el incumplimiento que le fue señalado a la apelante en marzo de 2022, ya que en dicho momento no contaba con los expedientes requeridos, consumándose así la infracción al no haber conformado y mantenido dichos archivos de acuerdo con la normativa de la materia. Consecuentemente, se consideran no ha lugar los alegatos de apelación planteados por Pagadito El Salvador, S.A. de C.V. analizados en este apartado.

e) Sobre la sanción por el incumplimiento a lo establecido en el art. 24 del Instructivo UIF

La sociedad impetrante aduce que con el escrito del 11 de octubre de 2022 remitió el proceso "Continuidad de la relación con Comercios Afiliados y Contrapartes", en el que se establece el proceso de continuidad de la relación cuando el cliente no pueda ser ubicado, así como el punto de acta de su aprobación. Agrega que, a través del escrito del 7 de junio de 2023, se entregó el documento corregido respecto a nuevas observaciones recibidas.



Sobre el particular, la Superintendente no se pronunció.

El art. 24 del Instructivo UIF establece lo siguiente:

Art. 24.- Mantenimiento de relaciones contractuales o de operaciones. *"Los sujetos obligados deben tener políticas, procedimientos y controles idóneos, debidamente aprobados por el órgano de mayor jerarquía para la terminación de relaciones comerciales con clientes o contrapartes, de conformidad con el ordenamiento legal, en los que se tenga en cuenta el análisis realizado del cliente; se debe especificar la forma para contactar al cliente, la forma de documentar las actuaciones realizadas para obtener la información del cliente, el plazo que se otorga al cliente para brindar la información e identificar a la persona responsable de la decisión de dar por terminadas las relaciones comerciales".*

La anterior norma se tuvo por incumplida debido a que Pagadito El Salvador, S.A. de C.V. no contaba con políticas y procedimientos para la terminación de relaciones contractuales con sus clientes, en el que se establecieran causales, riesgos evaluados, responsables de ejecución y medios de notificación a los interesados.

Al analizar el expediente PAS-17/2023, se observa que, en su contestación a los resultados finales de la visita de supervisión, la sociedad recurrente estableció un plan de acción como parte del cual se fijó como fecha límite el 11 de octubre de 2022 para enviar el proceso finalizado y aprobado (folio 31), documento con cuya remisión afirma haber cumplido su obligación. Sin embargo, la elaboración e instauración del denominado proceso "Continuidad de la relación con Comercios Afiliados y Contrapartes" respondió, como puede notarse, a la supervisión ejercida en marzo de 2022 por la SSF, oportunidad en la que se comprobó que la recurrente no contaba con el procedimiento exigido por el Instructivo UIF.

En tal sentido, la obligación de elaborar e implementar una política o procedimiento para terminar relaciones comerciales con un cliente se deriva directamente de la norma antes identificada, de manera que la creación de dichos lineamientos de forma reactiva a los señalamientos de la SSF pone de manifiesto que la entidad adolecía de los mismos y que operó en ausencia de estos. Dicha situación antijurídica fue la advertida por la SSF oportunamente, configurándose así el incumplimiento atribuido, el cual no puede ser

contradicho con las acciones posteriores para subsanarla, sin perjuicio de que puedan ser consideradas como atenuante.

Frente a un incumplimiento detectado, la SSF tiene la facultad de ejercer su potestad sancionatoria, sin perjuicio de que paralelamente se continúe con el proceso de supervisión, para el cual también está facultada, y en cuya virtud existe un seguimiento para la subsanación de deficiencias.

En conclusión, las acciones correctivas alegadas no son capaces de contradecir la omisión detectada y por la que fue sancionada; por tales razones este Comité declara no ha lugar los alegatos esgrimidos en el presente punto.

f) Sobre la sanción por el incumplimiento a lo establecido en el art. 4 letra f) del Reglamento de la Ley Bitcoin

La apelante expresa que con el escrito del 7 de diciembre de 2022 remitió la política denominada "P-001 Política de Seguridad de la Información", revisada al 1 de octubre de 2022, con las adecuaciones correspondientes a procesos bitcoin. Afirmo que ha tercerizado el servicio de operación de cambio de criptomonedas con el proveedor [REDACTED], a través de la plataforma [REDACTED], proveedor al que se aplicó la "Política de Conozca a su Proveedor", previo a su contratación, asegurándose de que dicho proveedor contara con un sistema propio de ciberseguridad, el cual es confidencial.

La Superintendente expresó que la apelante, como procesadora de pagos o billeteras, se encuentra dentro de la definición de proveedor de servicios bitcoin (art. 2 RLB), siendo la principal responsable de contar con un programa contra el lavado de dinero de acuerdo con su naturaleza, por lo que es improcedente el argumento sobre una tercerización de la responsabilidad en tal sentido.

A continuación, se transcribe el art. 4 RLB:

Art. 4.- Normas de conducta. *"Cada Proveedor de Servicios de Bitcoin llevará a cabo sus operaciones con altos estándares de integridad y honestidad de conformidad con este Reglamento y todas las demás leyes y normativas aplicables, además de cualquier otro requisito que el BCR y la Superintendencia del Sistema Financiero, SSF, que puedan exigir;*



cada Proveedor de Servicios de Bitcoin deberá:" (...) "f) Mantener un programa de ciberseguridad adaptado a la naturaleza de los servicios ofrecidos por el Proveedor de Servicios de Bitcoin".

La obligación relevante de la anterior norma es la de mantener un programa de ciberseguridad adaptado a la naturaleza de los servicios ofrecidos por la entidad. Dicho mandato se tuvo por incumplido, debido a que en el documento P-001 Política de Seguridad de la Información, revisado en la visita de inspección, no se identificaron procesos relacionados con el giro de proveedor de servicios bitcoin, sino solamente procesos referidos a pagos con tarjetas de crédito y débito.

Lo anterior fue informado a la sociedad recurrente, como señalamiento de la visita de supervisión, manifestando ésta que agregarían los procesos bitcoin a la referida política, la cual fue actualizada al 1 de octubre de 2022 y remitida a la SSF el 7 de diciembre del mismo año (folios 124 al 139 del expedientes PAS-17/2023). No obstante, en la referida política, si bien se aborda la seguridad de la información, uso de equipos informáticos, entre otros, se observa que no concreta lo relativo a ciberseguridad del rol de la entidad como proveedora de servicios bitcoin, limitándose a incluir, dentro de los procesos de seguridad, una denominada revisión de procesos bitcoin y la incorporación del tema bitcoin en la concientización sobre políticas de seguridad de la información.

Los anteriores acontecimientos denotan la ausencia del tema bitcoin en la política de ciberseguridad de la apelante, ya que, si bien aduce haber tercerizado el servicio de operación de cambio de criptomonedas con un tercero proveedor, lo que la norma relevante le exige es un programa de ciberseguridad adaptado a la naturaleza de los servicios que presta. En ese sentido, no se observó en la inspección ni en el seguimiento a las observaciones la implementación de procedimientos *ad hoc* para la recurrente, sino que, por el contrario, se detectó el abandono total del tema bitcoin en un primer momento y, posteriormente, una incorporación superficial y enunciativa del mismo, tal como se ha señalado en el párrafo anterior.

Este tipo de obligación de autorregulación no se limita a un cumplimiento meramente formal de emisión y/o aprobación de un documento normativamente exigido, sino que

implica el compromiso del sujeto obligado para que el contenido de éste realmente se adecúe a su realidad. En esa línea, la teleología de la norma no busca la adopción intempestiva de lineamientos, sino un desarrollo analítico y reflexivo en la producción de éstos, sobre la base de las particularidades y servicios prestados por la proveedora de servicios bitcoin.

En consecuencia, la situación de incumplimiento advertida en la inspección no ha podido ser contradicha, puesto que las actualizaciones a la política son posteriores a la visita de supervisión, sin perjuicio de las consideraciones antes realizadas, siendo procedente desestimar los argumentos de apelación relacionados con el presente incumplimiento.

g) Sobre la sanción por el incumplimiento a lo establecido en el art. 4 letra g) del Reglamento de la Ley Bitcoin

La sociedad apelante expresa que con el escrito del 7 de junio de 2023 remitió el “Manual de Continuidad del Negocio”, actualizado al 31 de mayo de 2023, junto al punto de acta de su aprobación. Dicha actualización se estructuró sobre la base de los resultados de un análisis de impacto al negocio, identificando los procesos, servicios y personal críticos para el abordaje de la estrategia de continuidad de las operaciones, incluyendo además el proceso para la recuperación ante desastres a través de la formulación de un plan.

La Superintendente no emitió pronunciamiento sobre el presente punto.

La norma por cuyo incumplimiento se sancionó a Pagadito El Salvador, S.A. de C.V. es la siguiente:

Art. 4 letra g) RLB. - Normas de conducta. *“Cada Proveedor de Servicios de Bitcoin llevará a cabo sus operaciones con altos estándares de integridad y honestidad de conformidad con este Reglamento y todas las demás leyes y normativas aplicables, además de cualquier otro requisito que el BCR y la Superintendencia del Sistema Financiero, SSF, que puedan exigir; cada Proveedor de Servicios de Bitcoin deberá:” (...)* **“g) Mantener un programa de seguridad física y un plan de recuperación ante desastres adaptado a la naturaleza de los servicios ofrecidos por el Proveedor de Servicios de Bitcoin”.**

La norma antes transcrita impone la obligación a los proveedores de servicios bitcoin de mantener un programa de seguridad física y un plan de recuperación ante desastres adaptado



a su naturaleza, deber que se tuvo por incumplido, debido a que el plan de continuidad no se había estructurado sobre la base de los resultados de un análisis de impacto al negocio, identificando procesos, servicios y personal crítico. También se constató que el referido plan no mostraba evidencia de haber sido aprobado.

Al consultar el plan de continuidad del negocio que fue analizado en la inspección de marzo de 2022 (folios del 149 al 153 del expediente PAS-17/2023), se observa que no concreta propiamente un programa de seguridad física, entendido como la adopción de medidas para garantizar el acceso controlado a las instalaciones y su contenido, así como la prevención de siniestros. Tampoco refleja un plan de recuperación ante desastres, estableciendo un lineamiento general que no aborda las contingencias específicas que podría enfrentar la entidad, ni se ajusta a su modelo de negocio; asimismo, el manual actualizado al que hace referencia la apelante, presentado el 7 de junio de 2023, incurre en las deficiencias que fueron expresadas en el acto apelado, brindando una guía para la identificación de procesos críticos, identificación y evaluación de riesgos de continuidad, los cuales deberían estar definidos.

Como se expresó anteriormente, las obligaciones de establecer políticas como las del caso concreto presuponen un entendimiento de la modalidad comercial de la entidad, de su operatividad, funcionamiento interno y factores externos involucrados, logrando adaptar los lineamientos a emitir con *"la naturaleza de los servicios ofrecidos por el Proveedor de Servicios de Bitcoin"* (art. 4 letra "g" RLB). Dicha adecuación no se verifica en los documentos presentados por la apelante como descargo, ya que no contempla aspectos básicos invocados por la misma entidad en cuanto a los servicios que presta, tal como la tercerización del servicio de operación de cambio de criptomonedas.

Por lo tanto, no se considera que haya existido un cumplimiento del mandato analizado, descartándose los alegatos planteados en el presente apartado.

3) Sobre fundamentos legales

En el presente apartado, los apelantes plantean supuestas vulneraciones a sus derechos y garantías generadas por el acto impugnado, manifestando que son las razones de hecho y de

derecho que sustentan su postura. A continuación, serán resueltos dichos argumentos de apelación:

a) Sobre la valoración de la prueba

Los recurrentes alegan que existió una indebida valoración de la prueba que no se ajusta a lo previsto por el art. 154 LPA, ya que no se observa una ponderación de las reglas de la lógica y la experiencia, ni la explicación de las razones que sustentan la decisión. Sostienen que la resolución recurrida vulnera la presunción de inocencia y el derecho de defensa, lo cual deriva en la ilegalidad del mencionado acto.

La Superintendente expresó que, respecto a cada uno de los incumplimientos, fueron valoradas las pruebas de descargo presentadas, de acuerdo con su pertinencia, conducencia, orden lógico y cronológico en su incorporación.

Este Comité se remite a las exposiciones contenidas en el Romano IV), apartado 1) "*Sobre las sanciones*" de la presente resolución, sección en la cual se abordó cada uno de los incumplimientos determinados y se contrastaron los elementos de descargo aducidos respecto a éstos. Como factor común de toda la actividad probatoria de descargo puede destacarse el carácter correctivo de ésta respecto a los incumplimientos que fueron determinados en la visita de supervisión, llevada a cabo en marzo de 2022.

Desde la comunicación de los resultados preliminares⁵ de la inspección, los recurrentes tuvieron la oportunidad de pronunciarse sobre los hallazgos identificados, estableciendo desde dicha oportunidad un diálogo con la SSF, en el sentido de brindar explicaciones y presentar descargos, así como un plan de solución; sin embargo, esta serie de intervenciones y, en especial las acciones correctivas echadas a andar, se circunscriben a un seguimiento del proceso de supervisión iniciado en marzo de 2022, el cual es independiente del procedimiento administrativo sancionador que la Superintendente incoó oportunamente. Las observaciones formuladas con motivo de la visita de inspección pusieron de manifiesto situaciones de incumplimiento determinadas en aquel momento, las cuales dieron origen al PAS-17/2023 y para cuyo cuestionamiento o contradicción, en un contexto sancionatorio, no resultan útiles,

⁵ Resultados comunicados mediante Nota No. SABAO-ISFD-20366 del 19 de agosto de 2022.



idóneas ni pertinentes las gestiones de subsanación, sin perjuicio de su consideración como atenuantes y para la eventual superación de hallazgos.

El proceso de supervisión no se erige como un acompañamiento u orientación a las entidades supervisadas para el acatamiento de la normativa que les es aplicable, ni mucho menos en una coadministración, sino como una verificación del cumplimiento del marco legal, a partir de cuyo resultado la autoridad competente podrá ejercer su potestad sancionatoria en caso sea procedente. Como se mencionó anteriormente, las facultades supervisora y sancionatoria de la SSF son independientes entre si y pueden ser ejercidas inclusive de forma paralela.

Según se expuso, los elementos de descargo tales como actualizaciones o creaciones de manuales y políticas, así como la conformación extemporánea de expedientes, no son capaces de desvirtuar las omisiones detectadas en la visita de inspección, lo que se deriva de una valoración integral y cronológica de la prueba, bajo las reglas de la sana crítica, cumpliendo con los requisitos de motivación que establece el art. 154 LPA para la resolución apelada. Debido a lo expuesto, no resulta atendible la alegada violación a la presunción de inocencia y al derecho de defensa.

b) Sobre la violación al principio de culpabilidad

Los recurrentes argumentan que en el presente caso no se ha determinado la existencia de dolo o culpa y que, por el contrario, consta en el expediente la buena fe y voluntad con que fueron atendidas las observaciones y requerimientos realizados por la SSF. Señalan que el razonamiento de la Superintendente para la determinación de las infracciones vulnera los principios de culpabilidad y de presunción de inocencia, en la medida que no realiza valoración alguna de la no intencionalidad de la conducta.

La Superintendente expresó que en el presente caso el título de imputación relevante fue la culpa, ya que el incumplimiento no se da intencionalmente sino por haber infringido un deber de cuidado. Si bien es cierto, fueron implementadas modificaciones a manuales y políticas y fue presentada alguna documentación requerida, éstas se realizaron en respuesta a la supervisión que estaba siendo ejercida, sin perjuicio de que se detectaron falencias en sus contenidos.

Este Comité ha analizado el acto apelado, observando que, en el Romano V "*Consideraciones a la sanción a imponer y la proporcionalidad*", la Superintendente estableció suficientemente que los incumplimientos ventilados se les atribuían a los recurrentes a título de culpa, es decir por haber sido negligente al momento de realizar sus operaciones y gestionar los riesgos involucrados. Asimismo, se expresó que los incumplimientos determinados denotaban falta de diligencia de la proveedora de servicios bitcoin en el cumplimiento de sus obligaciones y en la correcta gestión en materia de LD/FT/FPADM, así como de sus operaciones con criptomonedas que conllevan un riesgo inherente.

En tal sentido, se considera que la motivación del elemento volitivo en la resolución impugnada es suficiente para atribuir a título de culpa los incumplimientos determinados, modalidad de imputación compatible con el principio de responsabilidad previsto en el art. 139 número 5) LPA. Cabe destacar que Pagadito El Salvador, S.A. de C.V., como proveedora de servicios bitcoin, opera en un mercado altamente regulado, debiendo incluso estar inscrita en el registro del Banco Central de Reserva (art. 3 RLB), particularidad que no es desconocida para dicha sociedad ni para su Administrador Único, debiendo implementar un programa de cumplimiento que se adecue a la complejidad de sus operaciones.

Por las razones anteriores, se considera que no ha existido la alegada violación al principio de culpabilidad.

c) Sobre la vulneración al principio de proporcionalidad

Argumentan que se ha transgredido el principio de proporcionalidad, por no haberse tenido en cuenta criterios de dosimetría punitiva definidos en reiterada jurisprudencia y en el art. 50 LSRSF, tales como la no intencionalidad de la conducta, la falta de gravedad de los incumplimientos y perjuicios causados, el posible beneficio obtenido, la duración de la conducta, entre otros elementos sobre cuya base se podría haber determinado una sanción menos gravosa, como una amonestación escrita. El art. 44 LSRSF no establece un mínimo para las multas, sino solamente un máximo, por lo que dados los razonamientos de dosimetría punitiva y en virtud del principio de proporcionalidad, debió aplicarse el quantum mínimo



lógico de la sanción, pudiendo ser este un 0.01% del patrimonio o un salario mínimo del sector comercio, según corresponda.

La Superintendente manifestó que las sanciones impuestas son idóneas, necesarias y proporcionales, de acuerdo con los tres juicios o subprincipios del principio de proporcionalidad, el cual ha sido respetado en la determinación de las multas.

Al analizar el Romano V del acto apelado, denominado "*Consideraciones a la sanción a imponer y la proporcionalidad*", este Comité observa que la Superintendente, para la determinación de las multas, se ciñó a los aspectos a considerar para la imposición de sanciones, contenidos en el art. 50 LSRSF, llenando de contenido presupuestos tales como la gravedad del daño o del probable peligro de las infracciones, el efecto disuasivo buscado y la duración de la conducta, descartando el criterio de la reincidencia sobre la base de la sentencia pronunciada en el proceso de inconstitucionalidad referencia 9-2021. Adicionalmente, la referida funcionaria desarrolló el *test* de proporcionalidad, fundamentando la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto en el establecimiento de las sanciones aplicadas.

La existencia de sanciones menos gravosas que las concretamente impuestas no implica *per se* la desproporcionalidad de estas últimas, habida cuenta de encontrarse dentro de los parámetros legales para su determinación, atendiendo a la capacidad económica de los infractores como criterio especial para su modulación. Asimismo, las multas impuestas guardan relación con la trascendencia que se atribuye a los incumplimientos castigados, sin llegar a afectar drástica y desmesuradamente la esfera jurídica de los recurrentes por medio de sanciones más graves, tales como inhabilitaciones, suspensiones o cancelaciones en el registro respectivo, entre otras (art. 43 LSRSF).

Por lo tanto, se considera que en el cálculo de las multas apeladas se ha observado el principio de proporcionalidad y sus subprincipios, por lo que se declara no ha lugar la supuesta vulneración argüida.

d) Sobre el concurso de normas e infracciones

Alegan que el presente caso corresponde a un concurso de infracciones, figura regulada por el art. 144 LPA, ya que las siete infracciones atribuidas derivan de una misma auditoría y todas son relacionadas con la preservación de la estabilidad del sistema financiero y a transacciones en ecosistema bitcoin. Dada la pluralidad de infracciones provenientes de un solo hecho o realizadas en idéntica ocasión, deben imponerse las sanciones menos graves para cada una de las infracciones, pudiendo aplicarse el quantum mínimo lógico de la multa, que podría ser el 0.01% del patrimonio o un salario mínimo del sector comercio.

La Superintendente expresó que las infracciones en el caso de autos devienen de diferentes incumplimientos encontrados en las actividades de supervisión de la SSF, a lo cual se le dio seguimiento sin que se hayan logrado subsanar los aspectos que dieron lugar a la apertura del procedimiento sancionador. Las infracciones no provienen de un mismo hecho ni fueron cometidas en idéntica ocasión, sino que se diferencian en sus elementos típicos, mostrando independencia entre sí, de manera que no es aplicable el art. 144 LPA en los términos planteados por la apelante.

El art. 144 LPA regula la figura del concurso de infracciones, aplicable cuando una pluralidad de infracciones provenga de un solo hecho o de varios hechos realizados aprovechando idéntica ocasión (inciso 2°); sin embargo, dicho supuesto no es aplicable al caso de autos, en el que se han determinado diferentes infracciones derivadas de hechos distintos. Se afirma lo anterior, porque la visita de supervisión de la que fueron sujetos los recurrentes no equivale, como aducen los apelantes, a un mismo hecho, sino solamente fue la oportunidad en que fueron detectados los distintos incumplimientos, los cuales derivan de diferentes omisiones en desatención de mandatos normativos.

Por consiguiente, para el presente caso, se considera procedente la aplicación del inciso 1° de la referida disposición, en el cual se regula que "*...al responsable de dos o más infracciones, se le impondrán todas las sanciones correspondientes a las diversas infracciones*", puesto que los incumplimientos fueron determinados en función de distintos supuestos de hecho, tratándose de diversos comportamientos en contravención de diferentes normas.

Por lo anterior, se descarta la configuración de un concurso de infracciones en los términos del art. 144 inciso 2° LPA.

Recapitulando, en la presente resolución se han desestimado los alegatos de apelación planteados sobre una supuesta nulidad de pleno derecho, indebida valoración de la prueba general y específica respecto a cada incumplimiento, vulneraciones a los principios de culpabilidad y proporcionalidad, y concurso de infracciones. Sobre la base de lo anterior, se procederá a confirmar en su plenitud la responsabilidad administrativa de Pagadito El Salvador, S.A. de C.V. y su Administrador Único, así como las sanciones impuestas respecto a cada uno de los incumplimientos conocidos.

POR TANTO: sobre la base de los razonamientos expuestos y de los artículos 14 de la Constitución; 110, 139 número 5), 144, 154, 163 y 164 inciso 1° de la Ley de Procedimientos Administrativos; 43, 44, 50, 65, 66 y 67 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero; 5 inciso 2° letra f), 12 letras a) y d) y 24 del Instructivo para la Prevención, Detección y Control de Lavado de Dinero y de Activos, Financiación del Terrorismo y la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva; 9-B, 10 letras a), b) y e) romano I, y 12 la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos; 4 letras f) y g) del Reglamento de la Ley Bitcoin, este Comité **RESUELVE:**

- I. **Confirmar** en todas sus partes la resolución pronunciada por la Superintendente del Sistema Financiero, a las 11 horas 30 minutos del 2 de febrero de 2024, en el procedimiento administrativo sancionador PAS-17/2023.
- II. **Dejar sin efecto** la suspensión provisional de los efectos del acto apelado, otorgada en el auto de admisión del presente recurso.
- III. **Devolver** oportunamente el expediente con referencia PAS-17/2023 a la Superintendencia del Sistema Financiero.
- IV. **Archivar** el presente expediente de apelación.

Se hace del conocimiento de las partes intervinientes que la presente resolución constituye un acto definitivo con el que se tiene por agotada la vía administrativa, en consecuencia, no admite recurso alguno en esta sede. **Notifíquese.** -

[Handwritten signatures of five members of the appeals committee]

PRONUNCIADA POR LOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE APELACIONES DEL SISTEMA FINANCIERO QUE LA SUSCRIBEN

[Large handwritten signature]

Es. *[Handwritten signature]* 

conforme con su original, con el cual se confrontó. Y para los efectos legales, extiéndase la presente certificación, que consta de veintidós folios, para ser entregada a la señora **Superintendente del Sistema Financiero**. San Salvador, a las quince horas con diez minutos del veinte de mayo de dos mil veinticuatro.



Secretario del Comité de Apelaciones del Sistema Financiero

