



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

SUPERINTENDENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO: Distrito de Antiguo Cuscatlán, municipio de La Libertad Este, Departamento de La Libertad, a las diez horas con treinta y cinco minutos del día treinta de mayo de dos mil veinticuatro.

El presente Procedimiento Administrativo Sancionador inició de forma oficiosa por medio de auto pronunciado a las diez horas con quince minutos del veintinueve de agosto de dos mil veintitrés, en contra de la FEDERACIÓN DE CAJAS DE CRÉDITO Y DE BANCOS DE LOS TRABAJADORES, S.C. DE R.L. DE C.V. (FEDECREDITO), en adelante referida también como "FEDECREDITO", "la Sociedad" o "la Supervisada" indistintamente, con el propósito de determinar si existe responsabilidad respecto del presunto incumplimiento relacionado en el Memorándum No. BCS-013/2022 emitido por la Intendencia de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito, de esta Superintendencia de fecha catorce de septiembre del año dos mil veintidós, y el informe anexo No. BCS-BC-722-2022, emitido por la Auditora del Departamento de Supervisión de Bancos Cooperativos, de esta Superintendencia de fecha nueve de septiembre del año dos mil veintidós, junto con la documentación relacionadas en los mismos, en los cuales se determinó lo siguiente:

I. PRESUNTO INCUMPLIMIENTO.

Presunto incumplimiento a lo dispuesto en el art. 29 de las Normas Técnicas para el Registro, Obligaciones y Funcionamiento de Entidades que Realizan Operaciones de Envío o Recepción de Dinero a Través de Subagentes o Administradores de Subagentes (NRP-19), el cual dispone:

Artículo. 29.- "Los Agentes deberán remitir al Departamento del Sector Externo del Banco Central la información del detalle de operaciones realizadas de acuerdo al Anexo No. 1 de estas Normas, en el plazo y a través de los medios que determine el Banco Central en su detalle técnico para estos fines [...]".

El presunto incumplimiento se configuró debido a que, esta Superintendencia tuvo noticia por medio carta con referencia 00704 de treinta de agosto del año dos mil veintidós remitida por el Presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador, en adelante "BCR", que FEDECREDITO, aún no había realizado la carga de la información solicitada en el





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

"Anexo No.1" de las "Normas Técnicas para el Registro, Obligaciones y Funcionamiento de Entidades que Realizan Operaciones de Envío o Recepción de Dinero a Través de Subagentes o Administradores de Subagentes", en adelante NRP-19, en el sistema dispuesto para tal fin, no habiendo justificado la Supervisada dicha omisión.

La modificación a la normativa entró en vigor el cinco de julio de dos mil veintiuno, siendo así, que el BCR otorgó a FEDECREDITO y a los demás sujetos de aplicación de la norma el plazo de 180 días para realizar los ajustes necesarios que permitieran enviar diariamente los nuevos campos solicitados en el referido anexo, a partir del veintiséis de agosto de dos mil veintiuno en atención a lo estipulado en el art. 43-A de la misma norma y finalizó el once de julio de dos mil veintidós.

En tal contexto, al momento de la emisión del Informe No. BCS-BC-722/2022 del nueve de septiembre del año dos mil veintidós, la información requerida no había sido remitida por la Supervisada.

II. TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

1) Visto el contenido del Memorándum No. BCS-013/2022 emitido por la Intendencia de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito, de esta Superintendencia del catorce de septiembre del año dos mil veintidós, y el informe anexo No. BCS-BC-722-2022, suscrito por la Auditora del Departamento de Supervisión de Bancos Cooperativos, de esta Superintendencia del nueve de septiembre del año dos mil veintidós, junto con la documentación relacionadas en los mismos; por auto de las diez horas con quince minutos del veintinueve de agosto del año dos mil veintitrés, se ordenó instruir el presente Procedimiento Administrativo Sancionador y emplazar a FEDECREDITO, informando a los mismos sobre el contenido del presunto incumplimiento atribuido; lo cual se notificó el treinta de agosto de dos mil veintitrés, (fs. 1 al 19);

2) La Supervisada, hizo uso de su derecho de audiencia ya que compareció en el presente Procedimiento administrativo sancionador a través de la abogada ANA MARÍA ESPINOZA ROJAS, Apoderada General Judicial de FEDECREDITO, por escrito recibido el trece de septiembre de dos mil veintitrés, contestando en sentido negativo los señalamientos, solicitando se declare la inexistencia del presunto incumplimiento, de conformidad al art. 29 de las NRP-19, además ofreció los medios de prueba detallados.(fs. 20 al 33);



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

3) Mediante resolución dictado a las diez horas con cincuenta y cinco minutos del día diecinueve de septiembre del año dos mil veintitrés, esta Superintendencia resolvió tener por admitido y agregado el escrito presentado por la abogada ANA MARÍA ESPINOZA ROJAS, Apoderada General Judicial con Cláusula Especial de FEDECREDITO, en consecuencia se tuvo por contestado el emplazamiento en sentido negativo por parte de la sociedad, se abrió a pruebas el presente procedimiento administrativo; asimismo requirió singularizar el medio probatorio a utilizar, especificando su contenido, manifestando de manera clara y precisa los extremos procesales que pretenden probar con cada una de las pruebas incorporadas al debate procesal, y de tratarse de prueba documental, esta fuera presentada en forma impresa. Se requirió a la Superintendencia Adjunta de Bancos, Aseguradoras y Otras Entidades Financieras de esta Superintendencia, que determinar e informar sobre la capacidad económica de FEDECREDITO, con base en los Estados Financieros auditados al treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós. Este fue notificado en legal forma el veintiuno de septiembre de dos mil veintitrés y veinte de septiembre de dos mil veintitrés respectivamente. (fs. 34 a 37);

4) Mediante Informe No. BCS-BC-844-2023, del tres de octubre del año dos mil veintitrés, el Coordinador del Departamento de Supervisión de Bancos Cooperativos remitió el análisis sobre la capacidad económica de FEDECREDITO, con cifras auditadas al día treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós. (fs. 38 al 40);

5) Por escrito del cinco de octubre del año dos mil veintitrés, la Supervisada, a través de la abogada ANA MARÍA ESPINOZA ROJAS, en su calidad de Apoderada General Judicial con Cláusula Especial de FEDECREDITO presentó elementos probatorios con la finalidad de fundamentar su análisis juntamente con sus alegatos respectivos los cuales se describirán más adelante, asimismo, solicitó nuevamente continuar con el trámite de Ley y en resolución final declarar la inexistencia del presunto incumplimiento al art. 29 de las NRP-19. (fs. 41 al 79);

6) A través de la resolución del dieciocho de octubre del año dos mil veintitrés, emitida por la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Superintendencia del Sistema Financiero, se ordenó agregar el Informe No. BCS-BC-844-2023, del tres de octubre del año dos mil veintitrés, por el que la Intendencia de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito de esta Superintendencia, remitió el análisis sobre la capacidad económica de



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

FEDECREDITO, con cifras auditadas al día treinta y uno de diciembre del año dos mil veintidós, de igual manera, se agregó el escrito del cinco de octubre del año dos mil veintitrés suscrito por la abogada ANA MARÍA ESPINOZA ROJAS, en su calidad de Apoderada General Judicial de FEDECREDITO, y se incorpora prueba documental y planteando alegatos en el ejercicio de su derecho de defensa. Asimismo, habiendo finalizado las etapas procesales correspondientes, se ordenó emitir la resolución final correspondiente. Lo cual se notificó en legal forma a FEDECREDITO el diecinueve de octubre del año dos mil veintitrés. (fs. 80 al 81);

III. PRUEBA INCORPORADA AL PROCEDIMIENTO.

1. PRUEBA DE CARGO.

a. Memorandum No. BCS-013/2022 emitido por la Intendencia de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito, de esta Superintendencia el catorce de septiembre del año dos mil veintidós, por el cual se solicita la apertura del procedimiento administrativo sancionatorio en contra de FEDECREDITO y se remite el informe que lo justifica. (folio 1);

b. Informe No. BCS-BC-722-2022, emitido por la Auditora del Departamento de Supervisión de Bancos Cooperativos, de esta Superintendencia del nueve de septiembre del año dos mil veintidós, informando del presunto incumplimiento de FEDECREDITO junto a la documentación probatoria anexa al mismo. (fs. 2 al 16); Consistente en:

Anexo 1: Nota bajo referencia 00704 del treinta de agosto del año dos mil veintidós suscrita por Douglas Rodríguez en su calidad de Presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador, en el que con referencia a las Normas Técnicas para el Registro, Obligaciones y Funcionamiento de Entidades que Realizan Operaciones de Envío o Recepción de Dinero a Través de Subagentes o Administradores de Subagentes" (NRP-19), informó a la Superintendencia del Sistema Financiero que luego de haber vencido los plazos y a pesar de las comunicaciones, así como de los esfuerzos realizados para lograr el cumplimiento de las instituciones, existían varias que aún estaban pendientes de realizar las cargas en el área de prueba respectiva, entre las cuales se encontraba la presunta infractora FEDECREDITO, por lo que se solicitó evaluar los casos y tomar las acciones



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

correspondientes. (f. 5);

Anexo 2: Nota bajo referencia 00704 del treinta de agosto del dos mil veintidós de parte del BCR, remitida por medio de correo electrónico el siete de septiembre del dos mil veintidós, con la finalidad de dar seguimiento al posible incumplimiento a la modificación del anexo 1 de las NRP-19 por parte de FEDECREDITO. (f. 5);

Anexo 3: Solicitud de información por incumplimiento a modificación del anexo 1 de las Normas NRP-19, por medio de correo electrónico del siete de septiembre del año dos mil veintiuno remitido por la Intendencia de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito de esta Superintendencia, en el cual se requirió la colaboración del BCR a efecto de proporcionar las comunicaciones realizadas a FEDECREDITO, los recordatorios del cumplimiento de las NRP-19 y las evidencias de que la entidad había realizado pruebas respectivas. (folio 6);

Anexo 4: Correo del nueve de septiembre del año dos mil veintidós remitido por la Jefa del Departamento del Sector F del BCR, en la que se comunicó que el agente remesador FEDECREDITO no había realizado ninguna carga en el sistema dispuesto para tal fin, y remitió información solicitada. (fs. 7 al 16). Detallados así:

Anexo 4.1: Notificación de la Circular bajo número 474, por correo electrónico del dieciocho de junio del año dos mil veintiuno dirigido a FEDECREDITO y otros a través de [REDACTED] y asistencia presidencial, de los acuerdos tomados por el Comité de Normas del Banco Central de Reserva en sesión No. CN-07/2021 celebrada el dieciséis de junio del año dos mil veintiuno, por el cual se acordó la aprobación de las modificaciones a las Normas NRP-19, las cuales entrarían en vigencia a partir del cinco de julio del año dos mil veintiuno. (f. 9);

Anexo 4.2: Remisión por medio de correo electrónico del veintiséis de agosto del año dos mil veintiuno dirigido por el Departamento del Sector Externo del BCR a los supervisados, de la siguiente documentación: a) Comunicación del Gerente de Estudios y Estadísticas Económicas, b) Detalle Técnico en PDF y Anexo en Excel, c) Guía para usuarios externos del SITI – Modulo de Remesas Familiares, d) Guía de uso del servicio Web del SITI – Modulo de Remesas Familiares, e) Manual de descripción de cuentas o conceptos de Remesas Familiares, f) Manual de Errores ¿Por qué se generan? Y formas de solucionarlos y g)



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

Archivos que contienen la estructura de XML; en relación con las modificaciones de las Normas Técnicas para el Registro, Obligaciones y Funcionamiento de Entidades que Realizan Operaciones de Envío o Recepción de Dinero a Través de Subagentes o Administradores de Subagentes” (NRP-19), y en cumplimiento el art. 43-A de las referidas Normas Técnicas. (f. 10);

Anexo 4.3: Remisión por medio de correo electrónico del veinticinco de enero del año dos mil veintidós por parte del Departamento del Sector Externo del BCR a FEDECREDITO, de ajustes a los catálogos, así como cambios en los detalles técnicos de Sistema SITI – Modulo de Remesas Familiares; en relación con las modificaciones de las Normas Técnicas NRP-19, debido a inconsistencias detectadas, consultas u reuniones sostenidas con las entidades respectivas. (f. 11);

Anexo 4.4: Circular bajo referencia 00249 del once de abril del año dos mil veintidós suscrita por [REDACTED] por medio de la cual se informa a los Presidentes o Representantes Legales de los Integrantes del Sistema Financiero, Presidentes de la Asociación Bancaria Salvadoreña y al Presidente de la Asociación Salvadoreña de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito, sobre la ampliación de plazo para la presentación de información del Anexo No. 1 de las Normas Técnicas NRP-19, siendo la nueva límite para la remisión de la información sesenta días a partir del día doce de mayo del año dos mil veintidós. (folio 12);

Anexo 4.5: Recordatorio de realizar las pruebas respectivas, por medio de correo electrónico del dieciséis de mayo del año dos mil veintidós remitido a FEDECREDITO a través de [REDACTED] y [REDACTED] entre otros empleados, de parte del BCR por medio del Departamento del Sector Externo, sobre la realización de pruebas respectivas en el Sistema SITI – Modulo de Remesas Familiares; con relación a las modificaciones de las Normas Técnicas NRP-19. (f. 13);

Anexo 4.6: Recordatorio por medio de correo electrónico del quince de junio del año dos mil veintidós a todos, de parte del BCR por medio del Departamento del Sector Externo, sobre la realización de pruebas respectivas en el Sistema SITI – Modulo de Remesas Familiares; con relación a las modificaciones de las Normas Técnicas NRP-19, debido a que se contaba con menos de un mes para finalizar el periodo de ejecución de pruebas. (f. 14);



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

Anexo 4.7: Carta del treinta de junio del año dos mil veintidós, suscrita por [REDACTED]

[REDACTED] por medio de la cual detallaba al Jefe de Negocios de FEDECREDITO todo lo acontecido referente a las modificaciones al anexo 1 de las Normas Técnicas para el Registro, Obligaciones y Funcionamiento de Entidades que Realizan Operaciones de Envío o Recepción de Dinero a Través de Subagentes o Administradores de Subagentes (NRP-19) y algunos ajustes surgidos a raíz de las consultas y dudas de algunos agentes remesadores; finalizando con el llamado a que FEDECREDITO realice las pruebas correspondientes dentro del plazo otorgado por no tener a ese momento información sobre pruebas ejecutadas en el sistema específico (fs. 15 al 16);

2. PRUEBA DE DESCARGO.

Mediante escrito de cinco de octubre del año dos mil veintitrés, la Supervisada a través de su procuradora ANA MARÍA ESPINOZA ROJAS, incorporo la siguiente prueba documental:

a) Copia de carta del nueve de febrero del año dos mil veintitrés, suscrita por el Licenciado Macario Armando Rosales Rosa, Presidente y CEO de FEDECREDITO, mediante la cual comunica que en cumplimiento a la circular bajo número 00141 del seis de febrero del dos mil veintitrés, remitió el listado de las personas designadas para recibir comunicaciones relacionadas al quehacer del BCR, a través de su Comité de Normas, designando a: i)

[REDACTED] ii) [REDACTED]
[REDACTED]; iii) [REDACTED]; vi) [REDACTED]
[REDACTED] y; v) [REDACTED]

Con lo que se pretende probar el canal de comunicación oficial institucional establecido a requerimiento de BCR, para el año dos mil veintitrés, para todo proceso normativo desarrollado por el Comité de Normas. (fs. 47 al 49).

b) Copia de carta de veintiuno de marzo del año dos mil veintidós, suscrita por el Licenciado Macario Armando Rosales Rosa, Presidente y CEO de FEDECREDITO, mediante la que comunica que en cumplimiento a la circular bajo número 00150 de ocho de marzo del año dos mil veintidós, remitió el listado de las personas designadas para recibir comunicaciones relacionadas al quehacer del BCR, a través de su Comité de Normas, designando a: i)

[REDACTED] ii) [REDACTED]
[REDACTED] iii) [REDACTED]; y, iv) [REDACTED]



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

Anexo 1 de la NRP-19, tal como consta en el literal d) de la página once de ese documentos, con lo que se busca probar que no se causó un perjuicio ni daño el proceso de recolección y publicación de información de remesas para fines estadísticos (fs. 59 al 67).

f) Impresión de pantallas de las publicaciones que efectúa el Banco Central que cuenta con información desde enero del año dos mil veintiuno y actualizada a julio del año dos mil veintitrés, en cuyo contenido en las Notas Técnicas en esa publicación, dicho Banco Central detalla que para la compilación de las estadísticas de remesas familiares una de las principales fuentes de información es FEDECREDITO. Con estas se busca comprobar las publicaciones efectuadas por el Banco Central con la información remitida. (fs. 68 al 69).

g) Copia de circular bajo referencia 00474 de dieciocho de junio del año dos mil veintiuno, por medio de la cual [REDACTED] comunicó la aprobación de algunas Normas Técnicas, entre ellas, la NRP-19, con vigencia a partir de la cinco de julio el año dos mil veintidós. Con este se busca probar que la comunicación efectiva por el canal oficial de la modificación a las Normas NRP-19 se realizó a las personas designadas para recibir dichas comunicaciones (folio 70).

h) Remisión por medio de correo electrónico de veintiséis de agosto del año dos mil veintiuno a FEDECREDITO, de la siguiente documentación: Detalle Técnico del sistema SITI – Módulo de Remesas Familiares, a partir de la cual comienza a correr plazo de 180 días para que las entidades implementen la Normativa NRP-19 modificada, plazo que alega no se computó desde esa fecha para FEDECREDITO, ya que el correo no fue dirigido al [REDACTED] personal que no estaba designado oficialmente para recibir notificaciones y comunicación del Banco Central de Reserva (folio 10);

i) Copia de correo electrónico de dieciséis de mayo del año dos mil veintidós, enviado por la [REDACTED] a [REDACTED] y [REDACTED] mediante el cual hizo un recordatorio para realizar las pruebas en el sistema SITI. Por medio del cual



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

se alega que se trata de personal que no tiene incidencia en la Gerencia de Tecnología de FEDECREDITO. (folio 13);

j) Copia de correo del treinta de junio del año dos mil veintidós, enviado por [REDACTED] al [REDACTED] FEDECREDITO, mediante el cual remite carta de treinta de junio del año dos mil veintidós, suscrita por el [REDACTED] BCR, mediante la cual comunica: "Hasta el momento no contamos pruebas ejecutadas por su institución o comunicación sobre dudas o complicaciones que tengan, por lo cual se hace el llamado a realizar las pruebas correspondientes dentro del plazo otorgado. (folio 15);

k) Cuadro comparativo de la información que se envía actualmente, y la que se enviaba antes del cambio de la Norma NRP-19, con lo que se pretende probar la inclusión de los nuevos campos adicionales contenidos en el Anexo 1 de las Normas NRP-19; por lo que se comprueba que FEDECREDITO remitió ininterrumpidamente la información a que se refiere el art. 29 de las referidas normas. (folio 71). y;

l) Detalle mes por mes de los archivos de remesas familiares enviados al BCR, realizados en los años dos mil veintiuno, dos mil veintidós y hasta el día treinta y uno de agosto del año dos mil veintitrés; por los cuales busca comprobar que se ha realizado de forma ininterrumpida por parte de FEDECREDITO, y todo con la finalidad de demostrar que han sido cargados al portal "Sistema de Transacciones Internacionales" (SITI) del BCR. Con lo cual se pretende demostrar que no es cierto lo informado por el Intendente de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito, en el Memorando No. BCS-13/2022 del catorce de septiembre del dos mil veintidós. Que FEDECREDITO presuntamente ha incumplido las disposiciones contenidas en el art. 29 de las NRP-19, por haber evidenciado "... que no se ha realizado ninguna carga de información del anexo 1 en el sistema dispuesto para tal fin..." (fs. 72 al 79);



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

IV. ARGUMENTOS, ANÁLISIS DEL CASO Y DECISIÓN DE ESTA SUPERINTENDENCIA.

A. Argumentos de los presuntos infractores.

Por medio de escrito de evacuación de audiencia de pruebas y alegatos, del cinco de octubre del año dos mil veintitrés (fs. 41 al 79), la Representante Legal de la Sociedad, presentó los argumentos siguientes:

En relación tanto al escrito de contestación del emplazamiento del trece de septiembre de dos mil veintitrés como al de ofrecimiento de prueba, se orienta a demostrar la ausencia de responsabilidad de su representada en los hechos atribuidos y que se pretenden tipificar como infracción grave, cuyos elementos de tipicidad respecto de la conducta infractora no se configuran en el presente caso a la luz de la reserva de ley en el ejercicio de la potestad sancionadora, considerando además cronológicamente cada hecho suscitado, los cuales se alegan que evidencian que las actuaciones del equipo técnico y funcionarios de FEDECREDITO se desarrollaron oportunamente para atender de manera pronta y expedita los diferentes requerimientos realizados por el Banco Central de Reserva y de esta Superintendencia.

En este sentido, la Sociedad argumenta que es importante tomar en cuenta el análisis sobre la validez y eficacia de las notificaciones y comunicaciones giradas por el BCR a FEDECREDITO fuera de los canales de comunicación previamente establecidos por dicho Banco para tales efectos, a la luz de lo dispuesto en el art. 102 de la LPA¹, pues ello constituye el origen de la presunta infracción.

Lo anterior, se fundamenta en el hecho que FEDECREDITO efectuó el nombramiento de personal institucional encargado de recibir comunicaciones relacionadas con los procesos normativos a requerimiento del BCR para los periodos anuales de los años: dos mil veinte, dos mil veintiuno, dos mil veintidós y dos mil veintitrés, las cuales ninguna figura dentro de las personas a las que el BCR remitió información relativa al: Detalle técnico, procesos de carga de información y de pruebas producto de las modificaciones al Anexo 1 de las Normas NRP-19. En relación con lo mencionado anteriormente, señalan que la

¹ Art. 102 LPA. - La notificación realizada por un medio inadecuado o de forma defectuosa será nula, salvo que el interesado se dé por enterado oportunamente del contenido del acto de que se trate, de forma expresa o tácita, ante el órgano correspondiente, con lo cual se entendería que ha quedado subsanado el defecto.



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

importancia de analizar la eficacia de las comunicación de parte del BCR hacia la presunta infractora, radica que debido a que la implementación de las modificaciones a las Normas NRP-19 y en específico a lo dispuesto en el Anexo 1 de las mismas tienen un desarrollo sistemático y complementario, por cuanto las Normas expresamente establecen que la forma de computar el periodo transitorio de ciento ochenta días hábiles para ajustar las nuevas variables introducidas al formato comenzará partir de la recepción de los detalles técnicos, remitido por el Banco Central, mientras tanto se continuará reportando con normalidad; y en tal razón manifiesta que en ningún momento se suspendió o se dejó de remitir por parte de FEDECREDITO la información del detalle de operaciones realizadas para los fines estadísticos dispuestos.

Continúa señalando, que, sobre el plazo de ciento ochenta días para realizar la adecuación respectiva, este debe de empezar a computarse a partir de la remisión del Detalle técnico del SITI-Módulo de Remesas Familiares a los canales designados para ello. Alega que la información antes detallada efectivamente fue remitida a FEDECREDITO, pero a personal que no se encontraba a cargo de la implementación de los procesos normativos; en conclusión sobre este punto expone que en la tramitación del presente procedimiento sancionador deberá de observarse el estricto cumplimiento a lo establecido en el inciso cuarto del art. 54 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero (en adelante LSRSF), relativo a que dentro de los procedimientos administrativos sancionatorios será deducible la responsabilidad administrativa a los supervisados cuando incumplan las obligaciones que les son exigibles, salvo caso fortuito o fuerza mayor, los cuales deberán ser alegados y comprobados por el presunto infractor

Por otro lado, respecto al incumplimiento atribuido, manifestó que la presunta infracción se sustenta en el Memorando N° BCS-013/2022 del catorce de septiembre del año dos mil veintidós en el cual FEDECREDITO no realizó ninguna carga de información del Anexo 1 en el sistema dispuesto para tal fin y tampoco ha dado respuesta a las comunicaciones remitidas por parte del Departamento del Sector Externo de BCR. Agrega de manera categórica que la obligación no se encuentra tipificada en la Ley, siendo esta imprecisa y con falta de contenido, debido a que en primer lugar, el art. 29 de las NRP-19 presuntamente incumplido, establece como verbo rector de cumplimiento "remitir" la información con el detalle de operaciones realizadas de conformidad al Anexo 1 de las NRP-19; en ese sentido FEDECREDITO siempre remitió de manera ininterrumpida dicha



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

información, tanto antes de las modificaciones a las Normas, como luego de su implementación al contar con los detalles técnicos que le permitieron hacerlo.

Del mismo modo, agrego que tomando en base a los informes de auditoría, con lo informado por el Presidente del BCR se advierte una incongruencia entre los hechos, esto debido a que considera que no es clara la configuración de la presunta infracción que se le pretende atribuir a la supervisada ya que el art. 29 de las NRP-19 prevé como obligación la remisión de la información del detalle de operaciones realizadas, de acuerdo al Anexo 1 de las referidas normas. En ese orden de ideas, señala que durante los años: 2021, 2022 y 2023, FEDECREDITO ha remitido ininterrumpidamente la información del detalle de operaciones realizadas de pago de remesas al BCR; lo que es contradictorio con el Informe de Auditoría del Departamento de Supervisión de Bancos Cooperativos, del nueve de septiembre del dos mil veintidós, en el que comunicó que FEDECREDITO no había realizado ninguna carga de información.

Además, alegó que el Anexo 1 de las NRP-19 dispone que en tanto no se ajusten las nuevas variables en el plazo de ciento ochenta días a partir de la recepción de los detalles técnicos remitidos por el BCR para ese fin, a las personas designadas formal u oficialmente de manera previa para tales efectos, o en su caso de las prórrogas de plazo que tenga a bien emitir el BCR para ese fin, mientras tanto se continuaría reportando con normalidad enviando los reportes antes de su modificación, por lo anterior FEDECREDITO lo realizó de la manera en que ha sido explicado; con lo anterior, en lo actuado por su representada no es posible evidenciar en algún elemento descrito en la presunta infracción. Por lo que esta no se encuentra tipificada en un cuerpo con rango de ley en apego a los principios de reserva de ley y tipicidad, al además existir imprecisión al pretender tipificar la conducta.

Por lo anterior dicho, señala que en el auto de inicio no se fundamenta en qué aspectos o elementos se sustenta la presunta infracción referente a la no remisión de información, y a su juicio no se expone con claridad los elementos que llevan a la Administración a calificar esto como grave. Concluye manifestando que el iniciar un procedimiento para sancionar una conducta que no cuente con base legal que tipifique como infracción y establezca su respectiva sanción y, que además no detalla con claridad en que elementos finca la atribución de no remisión de información, cuando de las pruebas aportadas se establece la remisión continua de la misma, carece de la finalidad ulterior de un procedimiento de esta naturaleza.



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

B. Análisis del Caso y Decisión de esta Superintendencia.

Previo a realizar valoraciones con respecto de la presunta infracción cometida por la Supervisada, la suscrita tiene a bien enfatizar que el Sistema de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero no puede ser efectivo si sus disposiciones no cuentan con un elemento coercitivo, siendo así que, no puede dejarse a opción de los integrantes del sistema financiero cumplir o no con lo establecido en el marco regulatorio que les resulte aplicable. En dicho sentido, vale la pena traer a cuenta que a esta Superintendencia se le confirió el mandato legal de velar porque las entidades cumplan con los más altos estándares de conducta en el desarrollo de sus negocios, actos y operaciones, de conformidad a la LSRSF y las demás leyes aplicables, así como los reglamentos y normas técnicas que se dicten para dichos efectos.

Conviene mencionar que la potestad sancionadora de esta Superintendencia se enmarca en el respeto de los principios de legalidad, reserva de ley, tipicidad, presunción de inocencia, proporcionalidad y de responsabilidad. De ahí que, el art. 44 de la LSRSF, establece la sujeción a las sanciones para los supervisados por incumplimiento a la Ley, y por una fórmula de tipificación por remisión, que se abarca tanto a otras leyes como a regulaciones normativas, las que, en el caso particular, han sido consideradas por esta Superintendencia para tipificar la infracción que se le atribuye a FEDECREDITO, ya que en los literales a) y b) de la disposición en comento, remite, a las leyes, reglamentos y disposiciones de las normas técnicas que resulten aplicables.

De conformidad a lo dispuesto en el art. 86 de la Constitución de la República, esta Superintendencia tiene por mandato legal el ejercicio de la facultad sancionatoria (art. 14 de la Constitución de la República, 4 literal i), 19 literales f) y g), 43, 44 y siguientes de la LSRSF), en tanto las normas secundarias que establecen tal potestad se encuentren vigentes en el ordenamiento jurídico positivo.

Ante el escenario descrito, corresponde ahora valorar los elementos vertidos durante la tramitación del presente procedimiento administrativo y determinar si, en efecto, FEDECREDITO, es responsable del presunto incumplimiento que se le atribuye. Dichas valoraciones se realizarán de conformidad con el marco legal vigente aplicable a las infracciones objeto de investigación, así como también, en los elementos probatorios, los



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

cuales constan en el expediente del presente procedimiento administrativo, y en estricto respeto de los derechos y garantías de los administrados.

1- Sobre el argumento referido a la falta de validez y eficacia de las notificaciones realizadas por el BCR a FEDECREDITO.

El presunto infractor alega, en síntesis, que las comunicaciones giradas por el BCR a FEDECREDITO carecen de validez, por haberse realizado fuera de los canales de comunicación previamente establecidos por dicha entidad, lo anterior, debido a que ya se habría señalado al personal institucional que se encargaría de recibir comunicaciones relacionadas con los procesos normativos a requerimiento del BCR, y en dicho sentido, manifiestan que el personal, que en este caso, recibió la información relativa al *detalle técnico, procesos de carga de información de pruebas producto de las modificaciones al Anexo 1 de las Normas NRP-19*, no fueron los designados para llevar a cabo dicha función, y en consecuencia dicha comunicación no fue válida.

Sobre el caso en específico; es decir la comunicación por medio de correo electrónico de los Detalles Técnicos por parte del BCR por el cual se empezó a computar el plazo de 180 días para su correcta implementación y por ende garantizar la correcta remisión de información, en primer momento la LPA en su art. 18 prescribe que los órganos de la Administración Pública podrán utilizar tecnologías de la información y comunicación para realizar trámites, diligencias, notificaciones, citatorios o requerimientos; requiriendo por ende a la Administración Pública implementar los mecanismos tecnológicos y electrónicos que fueren necesarios para optimizar el ejercicio de sus competencias y los derechos de los administrados. De igual manera en el art. 19 de las NRP-19 señala que los documentos emitidos por los órganos de la Administración Pública mediante tecnologías de la información y de la comunicación, gozarán de la validez de un documento original, siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación, y que se cumplan los requisitos y garantías que disponga la legislación pertinente.

En este sentido, es procedente concluir que efectivamente la Administración Pública podrá utilizar tecnologías de la información y comunicación para realizar los actos de comunicación con el objetivo de optimizar el ejercicio de sus competencias y los derechos de los administrados, lo cuales para poder gozar de validez deben garantizar su autenticidad, integridad y conservación.



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

En el caso de la remisión de los Detalles Técnicos y demás información correspondiente ejecutada por medio del correo electrónico de veintiséis de agosto del año dos mil veintiuno a personal de FEDECREDITO (folio 10), se observa que ha sido realizada efectivamente en sintonía con lo requerido por las disposiciones antes relacionadas, trasladar mediante los medios idóneos toda la información y documentación técnica a FEDECREDITO, para que esta pudiera iniciar con las labores y gestiones pertinentes para lograr la correcta adecuación de las modificaciones a la normativa.

Sobre el acto de comunicación anteriormente detallado y en razón de que se alega por parte de la presunta infractora la necesidad de realizar un análisis sobre la validez del acto de comunicación por parte del BCR, es importante traer a colación lo mencionado por la Sala de lo Contencioso Administrativo en la resolución bajo referencia 302-2008 de diecinueve de abril del año dos mil diecisiete, la cual sobre los actos de comunicación de la Administración Pública menciona lo siguiente: *"Las actuaciones de la Administración se realizan dentro de un procedimiento y están destinadas, por su propia naturaleza, a ser dadas a conocer a las personas involucradas, es decir, a quienes puedan generar perjuicios o beneficios. Ese acto de comunicación realizado por la administración se denomina notificación, el cual posibilita la defensa de derechos o intereses legítimos de la persona ante la actividad procedimental que se tramita. Por ello, las notificaciones deben ser ejecutadas de manera adecuada a su objetivo, para permitir al destinatario disponer lo conveniente para la mejor defensa de sus derechos o intereses, o manifestar su conformidad según sea el caso. Así, por su importancia, el legislador establece una serie de formalidades para que pueda llevarse a cabo la notificación, siendo obligatorio el cumplimiento de las mismas para lograr su objetivo, el cual no es otro que el destinatario tenga pleno conocimiento del acto en cuestión"* (Lo subrayado es propio). Sobre este punto, es importante mencionar que efectivamente se ha establecido una serie de formalidades y mecanismos legales para dotar de validez los actos de comunicación de la Administración Pública, pero se enmarca que el fin principal pretendido es lograr asegurar que el destinatario pueda tener acceso a la información necesaria para poder ejercer adecuadamente sus derechos.

En relación a lo anterior, resulta importante hacer mención sobre la validez de los actos de comunicación en sintonía con los alegatos por parte de la presunta infractora, por lo que es preciso recapitular lo señalado por la Sala de lo Contencioso Administrativo en su



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

sentencia del diecinueve de enero del año dos mil quince, en el Proceso referencia 83-I-2004, al declarar que: *“Claramente, la notificación constituye la piedra angular en el sistema de garantías, por lo cual el legislador la reviste de una serie de formalidades para su desarrollo y materialización de su objetivo, el cual no es otro que el destinatario tenga pleno conocimiento del acto que afecta sus derechos. Ahora bien, esta Sala ha indicado que la validez de un acto de notificación debe juzgarse atendiendo a la finalidad a que está destinado. Así, que aun cuando exista inobservancia sobre las formalidades, si el acto logra su fin, es decir, que el interesado tenga pleno conocimiento del acto de que se trate, la notificación es válida y no podrá existir nulidad o invalidez”* (lo subrayado es nuestro).

En este sentido, se logra evidenciar que efectivamente goza de total validez el acto de comunicación por el cual se inició el cómputo del plazo para adecuarse a las modificaciones de la Norma en comento, por haberse logrado el fin primordial, es decir, que el interesado tenga pleno conocimiento del acto de que se trate pues por medio de varias comunicaciones por medio de correos electrónicos se brindó la información necesaria así como una gestión de seguimiento a personal que laboraba en ese momento dentro de FEDECREDITO; Además, es de tenerse en cuenta que en relación específicamente al alegato de parte de la sociedad que la comunicación fue remitida a personal no autorizado de la institución, del análisis de la prueba documental que corre agregado a los folios 48 al 53 del expediente del presente procedimiento administrativo sancionador, se advierte que los cambios de los listados de personas autorizadas para recibir comunicaciones relacionadas al que hacer del BCR son específicamente aplicables para los años dos mil veintidós y dos mil veintitrés no así para el año dos mil veintiuno, año en el que se realizó el acto de comunicación, por lo tanto se concluye que no se logra comprobar que la comunicación por medio del correo electrónico del veintiséis de agosto del dos mil veintiuno en la que se compartieron los Detalles Técnicos por parte del BCR y por el cual se empezó a computar el plazo de 180, fue comunicada a personal no autorizado.

En razón de lo anterior, se señala como inviable que se alegue cualquier clase de invalidez o impedimento por parte del presunto infractor. Por lo tanto, se concluye que el acto de comunicación por medio de correo electrónico de veintiséis de agosto del año dos mil veintiuno por parte del BCR goza de validez por haber logrado su finalidad de comunicar debidamente al supervisor de toda la información y documentación pertinente.



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

Debido a los argumentos anteriores, resulta concluyente que en base a información recibida en esta Superintendencia se evidenció que FEDECREDITO incumplió el requerimiento de realizar la carga de la información solicitada en el "Anexo No. 1" de las "Normas Técnicas para el Registro, Obligaciones y Funcionamiento de Entidades que Realizan Operaciones de Envío o Recepción de Dinero a Través de Subagentes o Administradores de Subagentes" (NRP-19) en el sistema dispuesto para tal fin, no habiendo justificado la Supervisada dicha omisión. Lo cual se evidenció al realizar un seguimiento para verificar el cumplimiento de por parte de FEDECREDITO, según se detalló en el Romano I de esta resolución, de lo cual corre agregada la prueba conforme las comunicaciones realizadas a FEDECREDITO por parte del BCR como recordatorios del cumplimiento de las NRP-19 así como las gestiones de seguimiento respectivas (fs. 7 al 16).

En conclusión, es importante mencionar que la modificación a la normativa técnica en cuanto a la información para uso del BCR, entró en vigor el cinco de julio de dos mil veintiuno, siendo así, que el BCR otorgó a FEDECREDITO el plazo de 180 días para realizar los ajustes necesarios que permitieran enviar diariamente los nuevos campos solicitados en el referido anexo, lapso de tiempo otorgado a partir del veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, el cual finalizó el once de julio de dos mil veintidós, lo cual es verificable en la antes mencionada la Nota bajo referencia 00704 de treinta de agosto del año dos mil veintidós suscrita por Douglas Rodriguez en su calidad de Presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador (f. 5), y de lo cual nada justifica el no cumplir en el plazo lo requerido y para lo cual era plenamente conocedor de los 180 días.

Lo anterior, debido a haberse comunicado a las diferentes entidades, entre ellas FEDECREDITO, de los siguientes documentos: Detalle Técnico del sistema SITI – Modulo de Remesas Familiares. Guía para usuarios externos del SITI – Modulo de Remesas Familiares, Guía de uso del servicio Web del SITI – Modulo de Remesas Familiares, Manual de descripción de cuentas o conceptos de Remesas Familiares y Manual de Errores ¿Por qué se generan? Y formas de solucionarlos; en atención a lo estipulado en el art. 43-A de la misma norma.

2- Sobre el argumento referido a la deducción de la responsabilidad administrativa por caso fortuito o fuerza mayor.



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

El presunto infractor alegó que, a consecuencia de la falta de validez de la comunicación realizada por el BCR, debe de observarse el estricto cumplimiento a lo establecido en el inc. cuarto del art. 54 de la LSRSF referente a la deducción de la responsabilidad administrativa a los supervisados cuando incumplan obligaciones en razón de originarse a partir de un caso fortuito o fuerza mayor.

Al respecto, es importante traer a colación lo mencionado por la Sala de lo Contencioso Administrativo en su sentencia de trece de septiembre del año dos mil veintitrés del proceso bajo referencia 306-2015 en el sentido siguiente: *"En forma genérica se entiende que concurre "justa causa" o justo impedimento para cumplir con una carga, cuando el caso fortuito o la fuerza mayor hicieron imposible la realización del acto pendiente. [...] no sólo debe ofrecer una narración de los hechos que le impidieron cumplir con sus obligaciones adquiridas; debe demostrar que no se trata de una mera asociación aleatoria entre dos eventos -el hecho alegado como caso fortuito y el incumplimiento-, sino que debe construir una relación de causalidad idónea de modo que el hecho probado sea jurídicamente relevante para considerar que si este no hubiera sucedido -sin responsabilidad del contratista, siendo imprevisible o bien, irresistible- el contrato se habría cumplido tal y como se había estipulado"* (subrayado son nuestros). En consecuencia, resulta claro que en el presente caso de análisis no se configura un verdadero acontecimiento de caso fortuito o la fuerza mayor por el cual se logre fundamentar una justa causa para el incumplimiento de la supervisada, pues se ha dejado demostrado que la comunicación de los detalles técnicos fue realizada en debida forma a la Institución financiera al momento de los hechos, además de contar con una respectiva gestión de seguimiento y recordatorios constantes por parte del Banco Central de Reserva.

3- Sobre el argumento referido a la coordinación entre el BCR y FEDECREDITO para el cumplimiento e implementación de las normas.

El presunto infractor manifestó que existió una gestión de coordinación con el BCR para el cumplimiento e implementación de las modificaciones a las normas técnicas en comento, basándose en reuniones que se realizaron tanto con personal del FEDECREDITO como del BCR con la finalidad de solventar inquietudes técnicas en la implementación de la NRP-19, lo cual busca comprobar por medio de correos electrónicos del diecisiete y dieciocho de octubre del año dos mil veintidós, alegando en



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

consecuencia que a partir de esas, al compartir los Detalles Técnicos y demás documentación referentes al Anexo 1 de las NRP-19 nuevamente a FEDECREDITO, se constituye el inicio del cómputo del plazo transitorio para la implementación de las modificaciones.

El alegato antes mencionado, no se puede tomar como válido, debido a que el hecho controvertido en el presente procedimiento es no haber remitido en tiempo la información establecida en el Art. 29 de las Normas NRP-19, por el contrario, no estamos conociendo si existió coordinación entre el BCR y FEDECREDITO sobre la misma, por tanto, no se puede descargar responsabilidad administrativa del presunto infractor. Por otra parte, no se considera cierto que a partir de los correos en referencia se inicia el cómputo del plazo para la implementación de las modificaciones a la norma; pues como se ha evidenciado en los anteriores apartados el acto de comunicación de veintiséis de agosto del año dos mil veintiuno configura válidamente el inicio del cómputo del plazo, el cual finalizó el once de julio de dos mil veintidós.

El hecho de que exista coordinación, solo robustece que FEDECREDITO era conocedor de cada detalle que el BCR requería, lo cual subsana cualquier nulidad relativa, pues concreta la información recibida.

4- Sobre el argumento referido a la Reserva de Ley y falta de Tipicidad de la presunta infracción atribuida.

El presunto infractor alega respecto del presunto incumplimiento normativo con el que se inició el presente procedimiento administrativo, que no se encuentra tipificado y descrito en alguna Ley tampoco su respectiva sanción, y que a su juicio es impreciso y falto de contenido debido a que, la supervisada remitió de manera ininterrumpida la información relacionada al Anexo 1 de las NRP-19.

Sobre lo anterior, es importante advertir que FEDECREDITO no desarrolla su alegato de forma fundamentada, limitándose solo a expresar disconformidad con la imputación del presunto incumplimiento que se le señala, es decir una queja; sin embargo, se realizará un pronunciamiento referido a la reserva de ley y la tipicidad de la imputación.



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

Al respecto, el art. 14 de la Constitución de la República, habilita para que la Administración Pública sancione las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, en otras palabras, le otorga la competencia de hacer uso de medidas coercitivas que tengan como finalidad la privación de un derecho o de un bien a los particulares por transgresiones determinadas al ordenamiento jurídico.

En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha identificado los elementos esenciales de la potestad sancionadora administrativa² así: *"(i) es un poder que deriva del ordenamiento jurídico; (ii) tiene un efecto aflictivo, porque su ejercicio trae aparejada la imposición de una medida de carácter angustioso para el administrado, que puede consistir tanto en la privación de un derecho preexistente –sanción interdictiva– como en la imposición de una obligación pecuniaria; y (iii) tiene una finalidad represora, esto es, el castigo de conductas contrarias al orden jurídico a efecto de restablecerlo, a manera de un control social coercitivo en desarrollo del poder punitivo estatal ante infracciones catalogadas como administrativas"*. De lo anterior, se puede entonces concluir que si bien es cierto el *ius Puniendi* del Estado es uno solo, sus manifestaciones en materia penal y administrativa son similares debido a la exigencia de que en esta última se apliquen principios propios de la materia penal, dicha extrapolación no puede ser automática, sino que la misma debe modularse a la naturaleza administrativa, es por ello que dicha exigencia es compatible con una técnica legislativa que tipifica las conductas mediante conceptos jurídicos indeterminados, pero también por medio de remisiones normativas.

Estas últimas consisten en enlaces, conexiones o referencias explícitas de una disposición legal hacia otra del mismo cuerpo normativo o de otro u otros distintos, en los que se complementa la descripción de la conducta prohibida por el tipo sancionador. También, cuando esta forma de tipificación indirecta se realiza mediante disposiciones complementarias que carecen de rango legal o que son distintas a las disposiciones emitidas por la Asamblea Legislativa, tales como las remisiones a los reglamentos y a normativas técnicas.

Bajo este sentido, es importante traer a colación la Sentencia de Inconstitucionalidad, bajo referencia 82-2018, de diecinueve de noviembre de dos mil veintiuno; en la que la Sala

² SALA DE LO CONSTITUCIONAL Sentencia de Inc. 16-2001; Sentencia de Amp. 28-2005 del 3-II- 2006; y, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ref. 110-P-2001 del 5-VII-2001.



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

oportunamente señaló: "Sin embargo, la interpretación realizada por la sala requirente sugiere que el art. 44 letra b no prevé ni cataloga alguna conducta como ilícita, sino que la SSF, de manera originaria, aprecia ciertas conductas como ilícitas, sin que los entes supervisados puedan tener la posibilidad de enterarse de la ilicitud de estas, pues la ilicitud sería establecida por una decisión de dicha autoridad. A primera vista, tal interpretación resultaría contraria al principio de legalidad en materia administrativa sancionatoria, pues este exige una redacción que resulte clara e inequívoca— principio de taxatividad—. No obstante, la interpretación anterior debe ser descartada, porque el precepto inaplicado admite una interpretación conforme con la Constitución, si se examina de forma sistemática y se toma en cuenta la naturaleza de la materia regulada. [...]"

Así, la remisión normativa que opera en virtud del art. 44 letra b LSRSF cumple con el requisito de claridad y concreción exigidos por el principio de taxatividad, porque el legislador prescribe como infracción el incumplimiento de las disposiciones contenidas en las normas técnicas que desarrollan las obligaciones establecidas en las leyes mencionadas en la letra a de dicho artículo. De eso se sigue que la remisión ordenada por el art. 44 letra b LSRSF no admite equívocos, es precisa y concreta. Si bien la labor del aplicador es más compleja, dado que, para estructurar la conducta típica y la sanción, debe interpretar de forma sistemática disposiciones legales e infralegales, la remisión que realiza el legislador no puede considerarse automáticamente inconstitucional. La razón es que no solo el reenvío goza de cobertura legal, sino también la creación de la norma técnica, en atención a la naturaleza de la materia regulada. (...)"

Es así que, mientras que en el Derecho Penal Público la ley legitimadora, por regla general, ha de prever tanto la pena como la descripción de la conducta ilícita (tipicidad), sin posibilidad de completar esa descripción por un reglamento de aplicación o desarrollo, salvo el caso excepcional y restrictivo de los tipos penales en blanco; en el Derecho Administrativo Sancionador, el principio de legalidad de las sanciones administrativas exige que una norma con fuerza material de ley establezca una descripción genérica de las conductas sancionables, las clases y cuantía de las sanciones, pero con posibilidad de remitir a reglamentos, instructivos y normas técnicas la descripción pormenorizada de las conductas reprochables -reserva relativa-, sin que pueda decirse en este caso que las normas de carácter infra legal complementan los enunciados legales, pues se trata de una remisión normativa determinada específicamente por la disposición legal (en sentido formal) de carácter sancionador.



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

Es importante señalar que el art. 44 inc. 1° literales a) y b) de la LSRSF especifica la cuantía de la sanción de multa cuando los supervisados incurran en infracciones a las obligaciones contenidas en las leyes y en reglas contenidas en Normas Técnicas e Instructivos que desarrollan las obligaciones establecidas en las leyes; Existe una tipificación, que presupone la existencia de un precepto que establece un mandato o una prohibición (en este caso contenido en las normas técnicas), y otro que establece que el incumplimiento de ésta será objeto de sanción (art. 44 Lit. b) de la LSRSF). Con todo lo anterior, no podemos interpretar que las remisiones a disposiciones complementarias que carecen de rango legal implican per se una vulneración en automático, sino que por el contrario se debe realizar un esquema completo de integración normativa según el tópico concreto que se regula y la habilitación legislativa.

Al analizar el incumplimiento atribuido a FEDECREDITO, se observa que no se fundamentan en el art. 44 lit. b) de la LSRSF, sino más bien en la presunta infracción a la normativa técnica correspondiente. Por lo tanto, se confirma que la conducta atribuida al ente supervisado ha sido sometida a un análisis de tipicidad adecuado.

En cuanto al alegato referente a la falta de tipicidad del presunto incumplimiento normativo, es importante hacer mención a la definición proporcionada por la Sala de lo Contencioso Administrativo en sentencia de dieciséis de junio del año dos mil nueve, bajo el proceso de referencia 155-2006, en el siguiente sentido: *"La tipicidad consiste en adecuar el acto humano voluntario ejecutado por el sujeto a la figura descrita por la ley, por lo tanto es la adecuación, el encaje, la subsunción del acto humano voluntario a lo que la norma regula, es decir, que si la conducta se adecua es indicio de que se cometió una infracción a la ley, pero si la adecuación no es completa no hay infracción."* Bajo este contexto, al mencionar nuevamente que dentro de las Normas Técnicas para el Registro, Obligaciones y Funcionamiento de Entidades que Realizan Operaciones de Envío o Recepción de Dinero a Través de Subagentes o Administradores de Subagentes" (NRP-19) en su art. 44 señala que los incumplimientos a las disposiciones de las mencionadas normas técnicas serán sancionados de conformidad a lo establecido en la LSRSF, en relación a este, justamente el art. 29 de las mismas normas técnicas colige que los agentes, en este caso FEDECREDITO, deberán remitir al Departamento del Sector Externo del Banco Central la información del detalle de operaciones realizadas en concordancia al Anexo No. 1 de estas Normas.



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

En relación a lo anterior, es necesario señalar que es con base al art. 44 literales a) y b) del mencionado cuerpo legal, entre otras disposiciones contenidas en otras leyes de carácter financiero que resultan aplicables a los supervisados, las que sirven como base para determinar el fundamento jurídico para verificar correctamente el análisis de tipicidad, puesto que la construcción del tipo sancionador se verifica de manera correcta por medio de dos disposiciones: (i) el precepto de la ley secundaria que contiene una obligación concreta, que también puede estar desarrollada en una norma técnica, que dispone un mandato o prohibición al Banco; y (ii) el precepto legal que dispone la infracción o incumplimiento de esa concreta obligación.

Por tanto, es claro que los argumentos de falta de tipicidad señalados por la presunta infractora carecen de fundamentación jurídica, habiéndose realizado un efectivo análisis de tipicidad de la conducta antijurídica realizada por la entidad, bajo el amparo de las facultades legales que asisten a esta Superintendencia, por lo que se encuentra en apego al principio de legalidad y tipicidad.

Justamente en cuanto a lo anterior, por parte del BCR se verificó que luego de haber vencido los plazos FEDECREDITO no realizó las cargas de información de conformidad a las Normas Técnicas vigentes, por lo cual se configura válidamente el incumplimiento normativo señalado, en conformidad a este punto y sobre la prueba aportada por la entidad es de mencionar, específicamente sobre el detalle de mes por mes de los archivos de remesas familiares enviados al BCR realizados en los años dos mil veintiuno, dos mil veintidós y el treinta y uno de agosto del año dos mil veintitrés, no logra de manera fehaciente validar que la información proporcionada de FEDECREDITO cumple con los nuevos campos del Anexo 1 de la Norma Técnica. Siendo esto incluso confirmado por la supervisada al asegurar por medio de su escrito de cinco de octubre del año dos mil veintitrés, que es a partir del mes de octubre del año dos mil veintidós que comienzan con las gestiones de adecuaciones normativas respectivas.

Por otra parte, en cuanto al accionar de FEDECREDITO es importante hacer mención que es esencial que las entidades de crédito cuenten con un sistema de control interno robusto que les permita efectivamente identificar, advertir y gestionar adecuadamente los riesgos y, en consecuencia, realizar una gestión sana y prudente de la entidad, pues justamente se entiende esta gestión de control interno de las entidades supervisadas



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

como un elemento trascendental para transmitir confianza y seguridad al mercado financiero, y garantizar la sostenibilidad de su proyecto económico, generando valor a los clientes.

Es así como, para preservar la estabilidad del sistema financiero es necesario que las entidades supervisadas, sobre todo, cumplan con las regulaciones vigentes y que le son aplicables, desarrollando sus funciones y operaciones con el mayor apego a la ley, reglamento y a la normativa técnica correspondiente; lo cual para el presente caso es evidente que la Supervisada fue negligente y pone en un posible riesgo el funcionamiento del Sistema Financiero. Además, es importante resaltar que, debido al criterio de especialización de las funciones y servicios que prestan las entidades del sistema financiero, y en el caso particular, de FEDECREDITO, las cuales constituyen actividades mercantiles de carácter especializado, se requieren profundos conocimientos sobre la operatividad de sus servicios, llegando a tal grado a poseer normas de control que les permitan cumplir con todas las obligaciones que señala la Ley y las Normas Técnicas y en este sentido saber reconocer la importancia de estas y cualquier comunicación que, en este caso, provenga del Banco Central de Reserva relacionada con entrada en vigencia, modificación, derogación o de planes de implementación y aplicación del marco normativo aplicable.

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

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

Como consecuencia de la aplicación del principio de proporcionalidad, la Administración Pública se ve obligada a que, al momento de imponer la sanción correspondiente al caso



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

en particular, se determinen los perfiles y circunstancias en virtud de los cuales se impone la misma.

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

Se debe agregar que la Superintendencia del Sistema Financiero debe vigilar que las entidades supervisadas den estricto cumplimiento a lo señalado por las leyes y la normativa técnica correspondientes, lo cual tiene como resultado el buen funcionamiento del sistema financiero; y, por tanto, la protección de los derechos de los usuarios y de tener acceso a los servicios dentro de un ambiente justo y equitativo.

Sobre el particular, es importante hacer una breve reseña de lo que debemos comprender por el principio de proporcionalidad de la sanción, tal principio a la presente ya se encuentra definido legalmente en el art. 139 N.º 7 de la LPA así:

"(...) en la imposición de sanciones por parte de la Administración Pública, se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de infracción y la sanción aplicada. El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que de las infracciones tipificadas no resulte más beneficio para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas"; dicho principio impone a la Administración Pública que sus actuaciones deben ser aptas e idóneas para alcanzar los fines previstos, restringidas en su intensidad a lo que resulte necesario para alcanzar tales fines y limitadas respecto a las personas cuyos derechos sea indispensable afectar para conseguirlos.

Como condición de precedencia del test de proporcionalidad debe establecerse la finalidad que busca la sanción sujeta a análisis, en tal sentido, una vez que se identifica el fin constitucionalmente legítimo de la sanción, debe enjuiciarse su idoneidad. Basta que



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

la medida impugnada fomenta de alguna manera el fin inmediato que persigue para estimar satisfecho el juicio de idoneidad.

Luego, debe analizarse su necesidad, que implica comprobar si la sanción era la menos lesiva para el derecho fundamental intervenido, que entre todas las medidas alternativas que tuviera mayor o igual idoneidad para contribuir a la realización del fin perseguido.

Finalmente, la proporcionalidad en sentido estricto implica determinar si la importancia de la realización del fin mediato perseguido por la medida justifica la intensidad de la intervención en el derecho fundamental correspondiente.

En ese sentido, se advierte que la falta de cumplimiento de las obligaciones contenidas en las leyes de acuerdo a lo señalado en el art. 44 literal a) y b) de la LSRSF, constituye un riesgo a la estabilidad del Sistema financiero, y más aún la posible vulneración de los derechos de los usuarios o clientes de FEDECREDITO; por lo que se considera que el incumplimiento de la Entidad denota negligencia de su parte al momento de incurrir en los incumplimientos señalados en el romano I de la presente resolución, específicamente en contra de lo dispuesto en el art. 29 de las Normas Técnicas para el Registro, Obligaciones y Funcionamiento de Entidades que Realizan Operaciones de Envío o Recepción de Dinero a Través de Subagentes o Administradores de Subagentes (NRP-29).

Además, contar con la información actualizada y veraz especialmente las enfocadas a las operaciones de envío y recepción de dinero de las instituciones financieras, es fundamental para el funcionamiento del sistema financiero, ya que es a través de esa base de información con la que se puede cumplir con la finalidad de establecer condiciones ideales para este tipo de operaciones por parte de los órganos estatales encargados, logrando así facilitar el acceso a un mayor número de población a los servicios financieros. Es por lo que, para las entidades financieras, la correcta remisión de información requerida por los entes de Supervisión y Regulación debe estar entre sus principales actividades, debido a que su sólida cooperación resulta de vital importancia para mantener la debida estabilidad en el sistema financiero.

En cuanto, a la gravedad del incumplimiento relacionado en el romano I) del presente Procedimiento Administrativo; constituye una infracción administrativa según lo señalado en el art. 44 de la LSRSF, revistiendo de especial trascendencia, debido a que las mismas



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

denotan falta de diligencia en el cumplimiento en sus obligaciones y en la correcta gestión de sus operaciones, que podrían afectar directamente a los depositantes.

En ese sentido, el art. 7 literal g) del referido cuerpo normativo, señala que el Banco se encuentra dentro de los sujetos supervisados por esta Superintendencia, estando sometido a la supervisión de toda su actividad. Tal proceso se encuentra regulado dentro del art. 31 de la misma, en el que se determina si todas las operaciones que realizan las entidades supervisadas se encuentran en completo apego de la ley. Además, se vuelve necesario velar que todas las operaciones las realice conforme a la ley y la normativa correspondiente, a fin de garantizar la estabilidad del Sistema Financiero, de conformidad al art. 3 literal a) de la LSRSF.

Con respecto a la duración de la conducta infractora, es importante señalar que respecto el efecto disuasivo el presunto infractor señaló que a partir del mes de octubre del año dos mil veintidós volcó todos sus esfuerzos a poder aplicar las modificaciones al Anexo 1 de las Normas en cuestión, lo cual se ha considerado dentro del presente procedimiento.

Finalmente, en cuanto a la reincidencia la Sala de lo Constitucional en el proceso de inconstitucionalidad tramitado bajo referencia 9-2021, se pronunció respecto de dicho elemento como criterio de dosimetría punitiva, considerando que transgrede el principio de la doble o múltiple persecución, *non bis in idem*. Razón por la cual, la suscrita no valorará tal elemento en el presente análisis.

Finalmente, con relación a la capacidad económica de FEDECREDITO, se ha informado mediante Informe BCS-BC-844-2023, de tres de octubre del año dos mil veintitrés, emitido por el Coordinador del Departamento de Supervisión de Bancos Cooperativos de esta Superintendencia, que con base en los estados financieros auditados de la misma con referencia al treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós, el patrimonio ascendió a la cantidad de CIENTO CUARENTA Y CINCO MILLONES NOVENTA Y NUEVE MIL CIENTO DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US\$145,099,100).

Después de considerar todos los aspectos mencionados anteriormente, se concluyó que, FEDECREDITO, si es responsable administrativamente por el incumplimiento establecido en el art. 29 de las "Normas Técnicas para el Registro, Obligaciones y Funcionamiento de Entidades que Realizan Operaciones de Envío o Recepción de Dinero a Través de



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

Subagentes o Administradores de Subagentes" (NRP-19). En consecuencia, procede imponer una multa de CINCO MIL OCHOCIENTOS TRES DÓLARES CON NOVENTA Y SEIS CENTAVOS DE DÓLAR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US\$5,803.96) equivalente al 0.004% de su patrimonio al treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós.

En este contexto, es importante dejar constancia que la determinación de la cuantía de la multa se realizó también tras un exhaustivo análisis de la capacidad financiera de la entidad de conformidad al artículo 50 de la LSRSF. Este análisis consideró varios aspectos, como la capacidad de pago, el impacto económico de la infracción, los costos asociados a la corrección del incumplimiento y los precedentes establecidos en casos similares, la intencionalidad del infractor, el alcance del daño ocasionado, la posibilidad de reincidencia y cualquier circunstancia que pudiera atenuar o agravar la falta; a fin de que la sanción impuesta sea equitativa y proporcional a la normativa violada. Se concluyó que el monto de la multa es adecuado y proporcional para garantizar el cumplimiento de la normativa administrativa infringida por el Banco; además, se ha procurado evitar imponer una carga excesiva al infractor, al tiempo que se busca actuar como un eficaz mecanismo de disuasión para futuras infracciones.

POR TANTO, de conformidad a los anteriores considerandos y sobre la base de lo establecido en los artículos 11, 12, 14 y 86 de la Constitución de la República, 19 literal g), 43, 44 literal a), b), y d), 50 y 61 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero; 146 y 154 de la Ley de Procedimientos Administrativos, la suscrita RESUELVE:

1. DETERMINAR que la FEDERACIÓN DE CAJAS DE CRÉDITO Y DE BANCOS DE LOS TRABAJADORES, S.C. DE R.L. DE C.V. (FEDECREDITO), es responsable administrativamente del incumplimiento establecido en el artículo 29 de las "Normas Técnicas para el Registro, Obligaciones y Funcionamiento de Entidades que Realizan Operaciones de Envío o Recepción de Dinero a Través de Subagentes o Administradores de Subagentes" (NRP-19), consistente en no haber realizado la carga de la información solicitada en el "Anexo No. 1", de la citada norma técnica por parte el infractor y SANCIONARLA con multa que asciende a la cantidad de CINCO MIL OCHOCIENTOS TRES DÓLARES CON NOVENTA Y SEIS CENTAVOS DE DÓLAR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US\$5,803.96) equivalente al 0.004% de su patrimonio al treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós, y;



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-12/2023

2. Hacer del conocimiento de la FEDERACIÓN DE CAJAS DE CRÉDITO Y DE BANCOS DE LOS TRABAJADORES, S.C. DE R.L. DE C.V. (FEDECREDITO), que la presente resolución es objeto de los Recursos de Rectificación, el cual es potestativo, y de Apelación el cual es preceptivo para acceder a la jurisdicción contencioso administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 64 y 66 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, 134 y 135 de la Ley de Procedimientos Administrativos. El primero de los recursos se presenta y dirige al Superintendente del Sistema Financiero, en un plazo de cuatro días hábiles, contados desde el siguiente de la notificación y el segundo, se dirige al Comité de Apelaciones del Sistema Financiero y se presenta en las oficinas de esta Superintendencia, en el plazo de quince días hábiles, contados desde el siguiente de la notificación.

NOTIFÍQUESE.

EVELYN
MARISOL
GRACIAS

Firmado digitalmente
por EVELYN MARISOL
GRACIAS
Fecha: 2024.05.30
11:23:05 -03'00'

Evelyn Marisol Gracias
Superintendente del Sistema Financiero