



**Superintendencia
del Sistema Financiero**

PAS-024/2015

Superintendencia del Sistema Financiero, San Salvador, a las catorce horas y treinta minutos del día cuatro de mayo de dos mil dieciocho.

El presente procedimiento administrativo sancionador en contra de la FEDERACIÓN DE CAJAS DE CRÉDITO Y DE BANCOS DE LOS TRABAJADORES, SOCIEDAD COOPERATIVA DE RESPONSABILIDAD LIMITADA DE CAPITAL VARIABLE, que se abrevia, FEDECRÉDITO DE C.V., o simplemente FEDECRÉDITO, en adelante también referido como "la entidad financiera", se inició por el Informe de la Dirección de Riesgos, mediante el Memorando No. **DR-003/2015** de fecha 20 de enero de 2015 y sus correspondientes anexos, agregado a fs. 1 al 54; procedimiento que se ha llevado a cabo con el propósito de determinar si existe responsabilidad de parte FEDECRÉDITO respecto de los incumplimientos atribuidos en el informe en referencia.

En la presente resolución, cuando se haga referencia a la Superintendencia deberá entenderse a la Superintendencia del Sistema Financiero; cuando se aluda a la Ley, deberá entenderse a la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos; cuando se mencione el Instructivo de las UIF o sólo el Instructivo, al Instructivo de la Unidad de Investigación Financiera para la Prevención del Lavado de Dinero y de Activos y su Apéndice No. 1.

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

I. RELACIÓN DE LOS INCUMPLIMIENTOS

1. Artículo 10 literal d) de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos

Se determinó que la Unidad de Auditoría Interna de FEDECRÉDITO no evaluó ni documentó el cumplimiento de dicha entidad en materia de prevención de lavado de dinero y de activos; habiendo elaborado solamente el Informe No. AI-039/2013 de fecha 4 de octubre de 2013, en el cual no se hizo constar el trabajo desarrollado, la evidencia y el sustento de lo concluido, debiendo haber efectuado exámenes que documentaran que se efectuó una evaluación de los delitos precedentes y tipologías aplicables a las operaciones que realiza FEDECRÉDITO, operaciones en efectivo, tal como se requiere en el artículo 6 de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos.

2. Artículo 10 literal e) de la Ley Contra el Lavado de Dinero y Activos.

Se determinó que FEDECRÉDITO no cuenta con una política para el control de las operaciones de remesas familiares, que le permita establecer un sistema de alertas en línea para monitorear no sólo la acumulación de operaciones, sino patrones conductuales y transaccionales; asimismo, carece de directrices que indiquen el nivel de documentación que deben de requerir con lo cual se pueda aplicar el conocimiento al cliente y la debida diligencia con los remesadores, control de usuarios por frecuencia, alertas de acumulación de remesas y control centralizado por usuario o cliente, por agencia y monto acumulado diario, semanal y mensual.

3. Artículo 14 literal b) de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos.

Se ha determinado que el Oficial de Cumplimiento nombrado por FEDECRÉDITO no ostenta un cargo gerencial, tal como lo establece la citada disposición.



4. Artículo 4 literal h) del Reglamento de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos.

Se ha determinado que FEDECRÉDITO no ha dotado a la Unidad de Oficialía de Cumplimiento, del personal auxiliar necesario acorde al volumen de operaciones.

II. ANTECEDENTES

1. Visto el contenido del Memorando No. DR-003/2015 emitido por la Dirección de Riesgos y la documentación probatoria anexa al mismo, por auto de fecha dos de marzo de dos mil quince, se ordenó instruir el presente procedimiento administrativo sancionatorio y emplazar a la Entidad, informándole sobre el contenido de los incumplimientos atribuidos; lo cual se llevó a cabo en legal forma según notificación de fecha de seis de marzo de dos mil quince (fs. 57).
2. La Entidad hizo uso de su derecho de audiencia por medio de su representante legal, Licenciado **MACARIO ARMANDO ROSALES ROSA**, quien contestó el emplazamiento en sentido negativo mediante escrito de fecha veinte de marzo de dos mil quince.(fs.60 a 67).
3. Por medio de auto de fecha veinticinco de marzo de dos mil quince, se resolvió abrir a pruebas por el término de 10 días hábiles, contados a partir de la notificación, la cual se efectuó el quince de abril del mismo año: (fs.112)
4. El Representante Legal de FEDECRÉDITO mediante escrito de fecha veintinueve de abril de dos mil quince, proporcionó documentación como prueba

de descargo, solicitando que la misma fuera agregada al expediente. (fs. 115 al 1965)

5. Por resolución de fecha diez de junio de dos mil quince, se requirió a la Dirección de Riesgos el monto del patrimonio de FEDECRÉDITO al treinta y uno de diciembre de dos mil catorce, a efectos de determinar el monto del mismo. (fs. 1966)
6. Mediante Memorando No. DR-026A/2015, de fecha diez de julio de dos mil quince, la Dirección de Riesgos, en respuesta a la resolución anterior remitió información relacionada al patrimonio de FEDECRÉDITO, referido al ejercicio dos mil catorce. (fs.1970 al 1974)
7. En la resolución de fecha veintiuno de octubre de dos mil dieciséis, se requirió a la Dirección de Riesgos, a efectos de mejor proveer, que proporcionara copia de los contratos suscritos por FEDECRÉDITO con los diferentes operadores de remesas familiares y copia de las actas de Junta Directiva del año 2013; requiriéndose además, que la Dirección de Análisis de Entidades determinara la capacidad económica de la referida entidad, (fs.1975), la cual fue notificada el cuatro de enero de dos mil diecisiete. (fs.1979)
8. En atención a la resolución anterior, mediante Informe No. DAE-009/2017 de fecha nueve de enero de dos mil diecisiete, la Dirección de Análisis de Entidades remitió informe sobre la capacidad económica de FEDECRÉDITO al treinta y uno de diciembre de dos mil catorce. (fs. 1986). La Dirección de Riesgos, mediante Memorando No. 005/2017 de fecha uno de febrero de dos mil diecisiete, remitió un resumen de lectura de actas de Junta Directiva de FEDECRÉDITO, copia simple de la traducción libre de los contratos suscritos entre FEDECRÉDITO y MONEYGRAM, UNITELLER y RIA y copia simple de contrato convenio de



**Superintendencia
del Sistema Financiero**

PAS-024/2015

participación para la prestación de servicios de Remesas, Colecturía y otros servicios financieros otorgados por FEDECRÉDITO. (fs. 1987 al 2032)

- 9. A través de la resolución de fecha seis de marzo de dos mil siete (siendo lo correcto dos mil diecisiete), se agregaron los documentos relacionados anteriormente y se le corrió traslado a FEDECRÉDITO para que se pronunciara respecto de los documentos agregados. (fs. 2033) Resolución notificada el trece de marzo de dos mil diecisiete.

- 10. Escrito de fecha veintidós de marzo de dos mil diecisiete, FEDECRÉDITO remitió respuesta en oposición a que se agregaran los documentos antes citados. (fs. 2035 al 2040)

- 11. En la resolución de fecha veinticuatro de marzo de dos mil diecisiete, mediante se agregó el escrito relacionado y se tuvo por evacuado el traslado concedido a FEDECRÉDITO. (fs. 2041)

- 12. En la resolución de fecha veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, a efectos de actualizar el patrimonio de la entidad, mediante la cual se requirió a la Dirección de Análisis de Entidades, determinara la capacidad económica de FEDECRÉDITO al treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete, lo cual fue notificado el veinticuatro de abril de dos mil dieciocho. (fs. 2043) Habiéndose recibido Informe No. DAE- /2018, mediante el cual la Dirección de Análisis de Entidades remite el informe de la capacidad económica de FEDECRÉDITO. (fs. 2044)

13. En resolución de fecha tres de enero de dos mil dieciocho, siendo lo correcto tres de mayo de dos mil dieciocho se agregó al expediente el documento anterior, habiéndose notificado el día cuatro de mayo de dos mil dieciocho.

III. ANÁLISIS DEL CASO

La Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos y su Reglamento, así como el Instructivo de la Unidad de Investigación Financiera para la Prevención del Lavado de Dinero y de Activos y su Apéndice No. 1, junto con el Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos, Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos, disponen en qué forma se dará cumplimiento a las obligaciones de los sujetos para efectos de prevenir, detectar y erradicar el lavado de dinero y de activos; dicha regulación indica además, cuáles serán las sanciones en caso de no actuar bajo tal escenario. Siendo así, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 9 de la citada Ley, los sujetos tienen la obligación de informar a la Unidad de Investigación Financiera sobre las operaciones que realicen sus clientes o usuarios por montos arriba de los US\$10,000 o US\$25,000, según corresponda, o cuando se presuma la existencia de un ilícito; debiendo aplicar para tal efecto, la debida diligencia para conocer con precisión las actividades que realizan los clientes, así como llevar un adecuado registro de cada uno.

Para la consecución de tales objetivos, es preciso elaborar políticas, reglas y procedimientos claros a seguir, así como capacitar al personal involucrado en materia de prevención e identificación de operaciones sospechosas, situaciones que conforme al volumen de operaciones, es posible verificar a través de la unidad de

**Superintendencia
del Sistema Financiero****PAS-024/2015**

cumplimiento, en la que, dependiendo de la naturaleza de la entidad, la persona que se designe como responsable, debe de contar con un perfil mínimo, como lo es la de tener una certificación que valide dicha capacidad, un nivel académico que le permita actuar diligentemente con independencia dentro de la entidad para acceder a cualquier información que sea necesaria, para lo cual se espera que sus funciones no se vean limitadas por mandos intermedios; por lo cual, dentro de la estructura jerárquica debe estar por lo menos a un nivel gerencial y a quien ocupe dicho cargo, debe ser designado por el máximo órgano de dirección de la entidad, de tal forma que pueda ejercitar todas las facultades que le son conferidas por la Ley, so pena de asumir la responsabilidad de su incumplimiento. Asimismo, con el objetivo de verificar que se estén cumpliendo dichas políticas, reglas y procedimientos, es obligación de la entidad, establecer los mecanismos de control interno.

IV. VALORACIÓN DE LA PRUEBA**A. PRUEBA DE CARGO****1. Presunto incumplimiento al artículo 10 literal "d" de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos.**

En el informe No. IRG-021/2014 menciona que la Unidad de Auditoría Interna de FEDECRÉDITO, no obstante que elaboró el Informe No. AI-039/2013 de fecha cuatro de octubre de dos mil trece, no dejó constancia en éste del trabajo desarrollado, por lo que no evidenció el sustento de lo concluido, ni evaluó ni documentó el cumplimiento de dicha entidad en materia de prevención de lavado de dinero y de activos, debiendo haber efectuado exámenes que documentaran que se efectuó una evaluación de los delitos precedentes y tipologías aplicables a las operaciones que realiza FEDECRÉDITO, operaciones en efectivo, tal como se

requiere en el artículo 6 de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos. El informe y sus anexos esta agregado a fs. 3 al 54.

Como evidencia del incumplimiento se relaciona una copia del documento que se denomina Programa de Revisión: Actividades de Prevención de Lavado de Dinero y Activos, que se identifica como el Anexo 14 del Manual de Auditoría Interna de FEDECRÉDITO, el cual no ha sido utilizado, por no haberse completado en todas sus partes, en la que se indica quien debió haber desarrollado el procedimiento y el índice o referencia a los papeles de trabajo que tuvieron que haberse elaborado para completar el programa con la ejecución de la auditoría, agregada a fs. 23 vuelto al 25 vuelto.

2. Presunto incumplimiento al artículo 10 literal e) de la Ley Contra el Lavado de Dinero y Activos.

En el Informe No. IRG-RL-021/2014 se menciona que en el año dos mil trece, se realizaron a través del sistema FEDECRÉDITO remesas familiares por un total de US\$392.6 millones, en un total de 849,226 transacciones; en tal contexto, al no contar con una política para el control de las operaciones de remesas familiares, con el que se puedan establecer límites, un sistema de alerta en línea que establezca patrones conductuales y transaccionales, documentación a requerir, aplicación de conocimiento del cliente y aplicación de la debida diligencia con los remesadores, por lo que dicho informe concluye que se expone a la entidad supervisada en la comisión del delito de lavado de dinero.

Sobre el particular, se determinó que en el período del quince al treinta de diciembre de dos mil trece, en cinco casos analizados, se dieron los siguientes comportamientos: a) el señor José Hernández, remitió remesas familiares por un monto promedio de US\$244.00, cada una, transfiriendo por dicha vía un total de



**Superintendencia
del Sistema Financiero**

PAS-024/2015

US\$148,517.55; b) el señor José Martínez, transfirió US\$136,736.02 mediante remesas de US\$238.00 en promedio; c) el señor José Reyes, transfirió US\$68,016.03 a través de remesas con un valor promedio cada una de US\$224.00; d) la señora María Hernández, remitió US\$69,088.18 a través de remesas que en promedio ascienden a US\$217.00 cada una; y e) José Portillo, realizó transacciones por US\$64,526.07 a través de remesas de US\$283.00 en promedio individual.

Asimismo, se determinaron 22 pagos de remesas por montos entre US\$5,000.00 y US\$9,099.99, que no corresponden a un promedio usual de remesa familiar, a manera de ejemplo se presentan los siguientes casos relacionados en el informe: a) Donaciano Arriaza, monto remitido US\$9,099.99; b) Luis Alonso Pérez Monroy, monto remitido US\$7,000.00; c) Dora María de Aguilar, monto remitido US\$6,400.00; d) Sonia Isabel Hernández de Villeda US\$6,140.00; y e) Emma Deodora Palma Pérez, la suma de US\$6,000.00.

Adicional a lo anterior, se determinó que la mayor parte de usuarios que hacen uso del servicio de remesas familiares, no son clientes del sistema FEDECRÉDITO, con lo cual, se evidencia la falta de la política y debida diligencia de conocimiento al cliente y usuarios.

3. Artículo 14 literal b) de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos.

El Oficial de Cumplimiento nombrado por FEDECRÉDITO no ostenta un cargo gerencial, habiéndose comprobado que la persona nombrada, afirmó que su cargo está a nivel de una jefatura, lo cual se evidencia además, en el hecho que los informes elaborados por la Oficialía de Cumplimiento se remiten al Presidente Ejecutivo y no al Consejo Directivo.

Como evidencia del supuesto incumplimiento se ha documentado la copia del acuerdo del Consejo Directivo de FEDECRÉDITO No. 155, adoptado en sesión No. 3052-14, de fecha catorce de julio de dos mil diez, en la que se nombró como Oficial de Cumplimiento al señor Edwin Ernesto Hernández Martínez; página 3 del cuestionario que llenó el Oficial de Cumplimiento, relativo a la estructura de la unidad, agregado como papel de trabajo con referencia 4/41; detalle de la hoja que contiene el análisis de los descargos presentados por la Federación, referenciado en los papeles de trabajo como 16/41; y el organigrama FEDECRÉDITO, anexado en el papel de trabajo 32/41, todos del anexo 1., agregados a fs. 7, 13 y 23.

4. Artículo 4 literal h) del Reglamento de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos.

FEDECRÉDITO no ha dotado a la Unidad de Oficialía de Cumplimiento, del personal auxiliar necesario acorde al volumen de operaciones, ya que según consta en cuestionario emitido al Oficial de Cumplimiento, éste manifestó que solamente él forma parte de la Oficialía de Cumplimiento, imposibilitándose con ello, revisar el cumplimiento a las disposiciones en materia de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, realizar un análisis de riesgos en materia de prevención en los Fedepuntos Vecino, elaborar una lista negra y, realizar una evaluación de operadores de remesas familiares, entre otros. Hallazgo que ha sido documentado con la copia del Plan de Trabajo Anual dos mil trece de la Oficina de Cumplimiento, agregado a fs. 38 al 53.

B. PRUEBA DE DESCARGO

1. Presunto incumplimiento al artículo 10 literal "d" de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos.

**Superintendencia
del Sistema Financiero****PAS-024/2015**

- a. Con relación al presunto incumplimiento, la Entidad señaló que en el informe No. AI-039/2013 de fecha cuatro de octubre de dos mil trece, fue lo único que requirió el Auditor del Departamento de LD/FT, siendo que este sólo contiene un resumen ejecutivo de los resultados de la evaluación, en el que no se detalla en su totalidad el alcance ni el desarrollo del trabajo realizado por Auditoría Interna en el tema de Prevención de Lavado de Dinero y de Activos, ya que éste se elabora en base a los papeles de trabajo, los que no fueron requeridos por este ente Supervisor.

Agregó además, que posteriormente a la entrega del Informe de la auditoría realizada por la Superintendencia, su representada remitió los papeles de trabajo en los que Auditoría Interna basó su informe, prueba que no fue analizada, con lo cual a su consideración se incumplió con la obligación de valoración de pruebas de conformidad a los principios de la unidad y comunidad de la prueba. También mencionó que una revisión técnica completa de la ejecución del trabajo de Auditoría Interna sólo puede ser sustentada en los papeles de trabajo en los que se evidencia la totalidad de las actividades que realizó el Auditor Interno, por lo que concluir sobre la base del Informe No. AI-39/2013 no es prueba suficiente, contundente, robusta y pertinente para determinar el presunto incumplimiento; argumentando nuevamente que los papeles de trabajo, respaldan las evaluaciones realizadas por Auditoría Interna para los años dos trece y dos mil catorce.

En tal contexto, para probar que Auditoría Interna sí incluyó en sus programas para evaluar el cumplimiento de control interno en lo relativo a la prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, menciona que dicha unidad elaboró un Plan de Trabajo anual que es aprobado por el Consejo Directivo de FEDECRÉDITO y remitido a esta Superintendencia antes del treinta y uno de

diciembre de cada año, en el que se considera la evaluación al cumplimiento de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, por lo que remiten como evidencia probatoria los aludidos planes para los años dos mil trece y dos mil catorce; respecto del primero, fue aprobado por el Consejo Directivo de FEDECRÉDITO en sesión No. 3113-24 celebrada el diecinueve de diciembre de dos mil doce y remitido a esta Superintendencia en fecha veintiséis de diciembre de dos mil doce. En dicho Plan, en el numeral 11 del romano IV, relativo a los Antecedentes de las Áreas o Actividades a ser Auditadas, se especifica que como parte de las funciones de Auditoría Interna se encuentra la de verificar y evaluar los mecanismos de control y monitoreo para prevenir el lavado de dinero y activos, lo que puede ser constatado en la página 9 del Plan de Trabajo de Auditoría Interna dos mil trece.

Asimismo, el Plan de Trabajo del Departamento de Auditoría Interna para el ejercicio dos mil catorce, fue aprobado por el Consejo Directivo de FEDECRÉDITO en sesión 3138-24 celebrada el diecisiete de diciembre de dos mil trece y remitido a esta Superintendencia el veintiséis de diciembre de dos mil trece, mediante la nota AI.021/2013; en dicho Plan, en el numeral 11 del romano IV relativo a los Antecedentes de las Áreas o de las Actividades a ser Auditadas, especifican que como parte de las funciones de Auditoría Interna, se encuentra el de verificar y evaluar los mecanismos de control y monitoreo para prevenir el lavado de dinero y de activos, lo que se puede constatar en la página 9 del referido Plan; además, menciona que en el numeral 24 del romano IV del cronograma de actividades, relativo a Otros Aspectos Administrativos y Financieros, se encuentra la actividad para verificar el cumplimiento a la Ley y normativa aplicable contra el lavado de dinero y de activos y en el numeral 8 del romano V, relativo a la Auditoría de Sistemas, detallan como parte de las actividades la evaluación de la herramienta de control y monitoreo para la prevención de lavado de dinero y de activos.



**Superintendencia
del Sistema Financiero**

PAS-024/2015

El Representante del FEDECREDITO sostiene que las actividades detalladas en los Planes de Trabajo de Auditoría Interna para el ejercicio dos mil trece, fueron desarrolladas, los cuales evidencian con los papeles de trabajo, los que están conformados por los informes correspondientes, las guías de trabajo y las cédulas analíticas, las cuales se encuentran referenciados en el software de Auditoría, desde la cédula PA1. hasta la A.1.18, en donde se evidencia el alcance de la revisión, la cual consiste en verificar el cumplimiento al Manual de Prevención de Riesgo de Lavado de Dinero y de Activos y del Financiamiento al Terrorismo, documento que fue aprobado por el Consejo Directivo de FEDECREDITO en sesión No. 3111-22 del treinta de noviembre de dos mil doce, en el que se consideran todos los aspectos regulados en la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, su Reglamento y el Instructivo de la Unidad de Investigación Financiera para la Prevención del Lavado de Dinero y de Activos y su Apéndice, en lo aplicable a la Federación, documentación que se encuentra agregada a fs. 176 al 255 y del 1820 al 1838 del expediente.

En tal orden de cosas, manifiestan comprobar que Auditoría Interna si evaluó y documentó el cumplimiento de FEDECREDITO en materia de prevención de lavado de dinero y de activos, ya que consta el trabajo desarrollado, la evidencia y el sustento de lo concluido en el Informe No. AI-039/2013, por lo que concluye que la Auditoría Interna no incumplió con lo previsto en los Procedimientos Internos de Control, contenidos en el Apéndice 2 del Instructivo de la UIF.

- b. En cuanto a los presuntos incumplimientos a lo previsto en los artículos 6, 9 y 13 de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, (fs. 3, 117), reiteran que por la naturaleza de las operaciones que FEDECREDITO realiza con sus cincuenta y cinco Entidades socias, no se identifican operaciones que se encuentren dentro

de las tipologías descritas en las disposiciones legales antes citadas. Se agrega como prueba copias certificadas de las escrituras que contiene el pacto social de cada una de las afiliadas a la Federación, a fs. 676 al 1719 del expediente.

- c. Con relación a los presuntos incumplimientos relativos a que Auditoría Interna no realizó evaluación de la Política Conoce a tu Empleado, Código de Ética y el cumplimiento de la normativa NRP-08 "Normas Técnicas para la Gestión de los Riesgos de Lavado de Dinero y de Activos y de Financiamiento al Terrorismo, desvirtúan los presuntos incumplimientos con los documentos siguientes: a) Política conoce a tu empleado; anexo a los papeles de trabajo de la evaluación realizada en el año dos mil trece, específicamente en la cédula PA4.a numerales 8, 9, y 10 de la guía de trabajo de Auditoría Interna y desarrollados en la cédula de trabajo referencia A1, ver documentación a fs. 195 al 255; b) la evaluación al cumplimiento de Código de Ética puede ser verificado en el Informe de Auditoría Interna AI.021/2014 de fecha treinta de junio de dos mil catorce, relativo a evaluación al cumplimiento de Normas y Código de Gobierno Corporativo, en cuyo numeral 4, relativo al Alcance, se menciona que se verificó que en la Federación se promueven los valores y el Código de Ética a los empleados, el cual se encuentra desarrollado en la cédula de trabajo A.1 y A.1.19; documentación que corre agregada a fs. 403 al 498; c) Respecto a que Auditoría Interna no evaluó el cumplimiento a la Normativa NRP-08 Normas Técnicas para la Gestión de los Riesgos de Lavado de Dinero y de Activos y de Financiamiento al Terrorismo, a la fecha en que fue desarrollada la evaluación de la prevención de lavado de dinero y de activos, que se comunicó en el Informe AI.039/2013 de fecha cuatro de octubre de dos mil trece, no se contemplaba el cumplimiento de las Normas en mención, debido a que éstas entraron en vigencia a partir del uno de diciembre de dos mil trece, indicando además que la disposición transitoria dispuesta en el artículo 29 de las Normas, expresa que para cumplir con dichas disposiciones, las entidades contarán con un plazo máximo de seis meses



**Superintendencia
del Sistema Financiero**

PAS-024/2015

contados a partir de su vigencia, por lo tanto expresan que es imposible que exista incumplimiento al respecto.

Como prueba documental para demostrar que no existe el presunto incumplimiento al artículo 10 literal "d" de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, relacionados a los trabajos incompletos efectuados por el Auditor Interno, lo siguiente: a) Copia del plan de trabajo del Departamento de Auditoría Interna para el ejercicio dos mil trece; b) Copia del plan de trabajo del Departamento de Auditoría Interna para el ejercicio dos mil catorce; c) Copia de papeles de trabajo del Departamento de Auditoría Interna, relativos a la verificación del cumplimiento a las disposiciones establecidas en la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, correspondientes al año dos mil trece; d) Copia de papeles de trabajo del Departamento de Auditoría Interna, relativos a la verificación del cumplimiento a las disposiciones establecidas en la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, correspondientes al año dos mil catorce; e) Copia del Informe de Auditoría Interna AI-21/2014 de fecha treinta de junio de dos mil catorce, relativo a la evaluación, cumplimiento, normas y Código de Gobierno Corporativo, en el que se especifica la evaluación al Código de Ética y los papeles de trabajo respectivos; f) Copia de los papeles de trabajo en los que se evidencia la evaluación y verificación del hardware, software y parametrización de reglas de monitoreo para la prevención de lavado de dinero y de activos dos mil trece; g) Copia de los papeles de trabajo relativos a la verificación de herramientas de monitoreo utilizadas para el control de lavado de dinero y verificación de reglas y parámetros establecidos para el monitoreo de remesas familiares dos mil catorce, documentación agregada a fs.130 al 675.

2. Presunto incumplimiento al artículo 10 literal "e" de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos.

- a. Con relación a que FEDECRÉDITO no cuenta con políticas para el control de operaciones de remesas familiares, la Administrada reitera que de conformidad al artículo 151, inciso 2° de la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito, no está facultada para realizar, y de hecho no realiza, ninguna de las operaciones activas o pasivas establecidas en la disposición citada, de forma directa con el público, por lo que no realiza operaciones de pago de remesas familiares, sino que las mismas son realizadas únicamente por las entidades socias. Al respecto, el artículo 2 de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, en el numeral 2 establece como sujetos obligados, entre otros, a las cajas de crédito; por lo anterior, las cincuenta y cinco entidades socias cuentan con su personalidad jurídica y tienen sus propias estructuras organizativas, de las cuales forman parte los oficiales de cumplimiento, quienes dependen de la respectiva junta directiva de cada una de las entidades socias, siendo responsables de verificar el cumplimiento de la Ley y del Instructivo de la UIF, por lo tanto, son los que reportan a la UIF los casos que correspondan. El Administrado aclara que las transacciones de remesas familiares son pagadas por las entidades socias, en las cuales la actividad de monitoreo de las operaciones irregulares o sospechosas son realizadas por el Oficial de Cumplimiento de la entidad que paga la remesa, quien cuenta con un sistema de mitigación de riesgo denominado Sistema de Administración de Riesgo Operativo, y el software Monitor Plus, en los que se incluye la mitigación del riesgo de lavado de dinero y de activos; en consecuencia, manifiesta que no es cierto que FEDECRÉDITO haya incumplido el artículo 10 literal "e" de la Ley, ya que la Federación no realiza el pago de remesas.
- b. Respecto de que FEDECRÉDITO no evidenció que tiene una política para el control de las operaciones de remesas familiares que establezca límites, un sistema de alerta en línea que establezca patrones conductuales



**Superintendencia
del Sistema Financiero**

PAS-024/2015

(transaccionales) y no solo acumulación de operaciones, nivel de documentación a requerir, aplicación del conocimiento del cliente y aplicación de debida diligencia con los remesadores, control de usuarios por frecuencia, alerta de acumulación de remesas y control centralizado por usuario o cliente por agencia y monto acumulado diario, semanal y mensual, la administrada manifiesta que debido a que no puede realizar operaciones activas y pasivas de forma directa con el público por lo establecido en el artículo 151 inciso 2° de la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito, no incluye en su Manual de Prevención de Riesgo de Lavado de Dinero y de Activos y de Financiamiento al Terrorismo, las disposiciones que desarrollen los conceptos antes detallados, exceptuando la aplicación de la debida diligencia con los remesadores.

Agrega, que las entidades socias, como responsables del pago de remesas familiares, son quienes tienen los procedimientos internos orientados al control de las mismas por medio del software Monitor Plus, el que permite tener un sistema de alertas en línea que establece patrones conductuales (transaccionales), acumulación de operaciones, control de usuarios por frecuencia, alertas de acumulación de remesas y control centralizado por usuario o cliente, por agencia y monto acumulado diario, semanal y mensual, aplicando además, procedimientos relativos a la documentación a requerir, con base a la política conozca a su cliente.

También manifiesta FEDECRÉDITO que, en apoyo a las entidades socias y por requerimiento de esta Superintendencia, ha establecido reglas a través del software Monitor Plus, a partir del año dos mil catorce, para monitorear operaciones inusuales o sospechosas de remesas familiares; no obstante no existir ninguna regulación que defina límites para el pago de remesas familiares, también han implementado la Política para el Pago y Envío de Remesas

Familiares en el SISTEMA FEDECRÉDITO, en la que se definen límites para el pago y envío de remesas familiares y cantidad máxima de transacciones diario y mensual en forma acumulada.

- c. Con relación a la debida diligencia con los remesadores, el Oficial de Cumplimiento de FEDECRÉDITO en coordinación con la Gerencia de Negocios, ha realizado un procedimiento previo a la firma del contrato, para la aceptación y evaluación de dichos operadores de remesas familiares, para lo cual cuenta con el Formulario de Cumplimiento de Regulaciones contra el Lavado de dinero y Activos para Aliados de Negocios; no obstante, a solicitud de esta Superintendencia aprobaron la Política para la Evaluación de Operadores de Remesas Familiares en sesión del Consejo Directivo No. 3167-03 de fecha once de febrero de dos mil quince, en la que el referido formulario se ha denominado Formulario de Debida Diligencia para Aliados de Negocios.

Como prueba documental presenta la documentación relativa: a) copia de los testimonios de escrituras pública del pacto social de las cincuenta y cinco socias de FEDECRÉDITO, agregada a fs. 676 al 1901; b) copia de los acuerdos de Juntas Directivas de las entidades socias en las que consta el nombramiento del Oficial de Cumplimiento, agregada a fs.1720 al 1773; c) copia de la carta de notificación a la UIF del nombramiento del Oficial de Cumplimiento enviada por cada una de las entidades socias, agregadas a fs. 1774 al 1819; d) copia del Manual de Prevención de Riesgo de Lavado de Dinero y de Activos y de Financiamiento al Terrorismo, en las que se regulan todas las operaciones que realiza FEDECRÉDITO, agregado a fs.1820 al 1838; e) copia de la carta referencia P-144/14 del trece de agosto de dos mil catorce, suscrita por el Presidente de la Federación, en respuesta a borrador de informe de visita de inspección, desarrollada por la Superintendencia durante el período del tres de marzo al treinta de abril de dos mil catorce, agregada a fs.1839 al 1841; f) copia



**Superintendencia
del Sistema Financiero**

PAS-024/2015

de la Política para el Pago y Envío de Remesas Familiares en el Sistema FEDECRÉDITO, en la cual se definen los límites para el pago y envío de remesas familiares y cantidad máxima de transacciones diario y mensual en forma acumulada, agregada a fs.1842 al 1853 del expediente; g) copia de la certificación del acuerdo No. 38 de sesión No. 3167-03 del once de febrero de dos mil quince del Consejo Directivo de FEDECRÉDITO, en el que consta la aprobación de las políticas, agregada a fs. 1846 del expediente: i) Política para el Pago y Envío de Remesas Familiares en el Sistema FEDECRÉDITO; y ii) Política para la Evaluación de Operadores de Remesas Familiares; así también copia de transcripción del acuerdo No. 65 de sesión No. 3170-06 del veinticinco de marzo de dos mil quince, en la que consta la modificación de la primera política mencionada; h) copia de la Política para la Evaluación de Operadores de Remesas Familiares, aprobada por el Consejo Directivo de FEDECRÉDITO en acuerdo No. 38 de sesión No. 3167-03 del once de febrero de dos mil quince, agregado a fs.1849 al 1853 del expediente.

- d. Con relación a los hallazgos determinados por esta Superintendencia en las operaciones de remesas familiares en el período comprendido entre el quince al treinta y uno de diciembre de dos mil trece, FEDECRÉDITO en apoyo a la gestión del pago de remesas familiares realizado por las entidades socias, realizó una búsqueda de las personas y operaciones detalladas en el Memorando No. DR-003/2015, en la base de datos de remesas pagadas en el año dos mil trece, obteniendo los siguientes resultados: a) alto número de transacciones en un día: en los casos ejemplificados por este ente Supervisor, se ocupó como criterio de análisis el nombre del remitente, sin evidenciar si de todas las operaciones determinadas se trataba de las mismas personas; el Oficial de Cumplimiento de FEDECRÉDITO solicitó a los operadores de remesas la identificación de las cinco personas ejemplificadas, sin embargo, en cumplimiento de la Ley Dodd-

Frank (Ley de Reforma Wall Street y Protección al Consumidor Dodd-Frank), no es posible que los operadores compartan la información personal del remitente; en ese sentido, alegan que la carga de la prueba en el caso señalado es responsabilidad del Supervisor, por lo que debió documentar la identificación de los remitentes para asegurar que se trataba de la misma persona, ante tal omisión, dicha observación no debe ser tomada en cuenta y en consecuencia absolver a la Administrada del presunto incumplimiento.

Adicionalmente, para efecto de concluir que los remitentes ejemplificados no son la misma persona, consideraron como criterio el origen de la remesa, así como los beneficiarios de éstas en El Salvador, para el caso: José Hernández, el día veinte de diciembre de dos mil trece, hizo envíos desde ciudades distantes como New Orleans, Estado de Luisiana; Montgomery Estado de Alabama, y Memphis, Estado de Tennessee, por las sumas de US\$1,500, US\$100.01 y US\$400.00, respectivamente; José Martínez, el día dieciséis de diciembre de dos mil trece, envió desde las ciudades de Los Ángeles, Estado de California y New York, Estado de New York, US\$170.00 y US\$210.00, en su orden; José Reyes, el veinte de diciembre de dos mil trece, remitió desde las ciudades de Miami, Estado de la Florida; Los Ángeles, Estado de California, y, Detroit, Estado de Michigan, las sumas de US\$150.00, US\$750.00 y US\$100.00, respectivamente; María Hernández, el diecinueve de diciembre de dos mil trece, remesó desde New York, Estado de New York y los Ángeles, Estado de California, US\$100.00 y US\$60.00, respectivamente; José Portillo, el treinta de diciembre de dos mil trece, remesó desde las ciudades de Anchorage, Los Ángeles, Phoenix y Virginia Beach, las sumas de US\$100.00, US\$630.00, US\$340.00 y US\$90.01, en su orden. Respecto de tales consideraciones, FEDECRÉDITO menciona que las ciudades desde las que se hicieron las transacciones son tan distantes que pueden concluir que por lógica es imposible que se trate de las mismas personas

**Superintendencia
del Sistema Financiero****PAS-024/2015**

como asegura el Supervisor, quien no aportó prueba que demuestre en qué basó su presunto hallazgo; información agregada a fs-1854 al 1862 del expediente.

FEDECRÉDITO también ha determinado incongruencias entre los datos presentados por esta Superintendencia y la información almacenada en la base de datos; en el período comprendido entre el quince y el treinta y uno de diciembre de dos mil trece, en el caso del remitente José Hernández, se determinó un monto remitido de US\$148,517.55, con una frecuencia de 42 y un monto promedio de remesas de US\$244.00; FEDECRÉDITO por su parte, en igual período, determinó que el remitente de nombre José Hernández, remitió US\$10,869.04, con una frecuencia de 47 remesas en promedio de US\$231.00; en el caso del remitente con nombre José Martínez, la Superintendencia determinó que había remitido US\$136,736.02, con una frecuencia de 30 remesas en promedio de US\$238.00; la Supervisada determinó que fueron US\$8,339.00 con una frecuencia de 34 remesas en promedio de US\$245.00; respecto de José Reyes, la Superintendencia determinó un monto remitido de US\$68,016.03, con una frecuencia de 32 remesas en promedio de US\$224.00; FEDECRÉDITO por su parte, manifiesta que de la misma base de datos utilizada, estableció con ese nombre un monto de US\$7,351.00, con una frecuencia de 33 remesas de US\$223.00 en promedio; en el mismo sentido, se determinan diferencias para los casos de remitentes con los nombres de María Hernández y José Portillo.

Con base a dicha información, la Administrada expone que según se indica en el Memorando No. DR-003/2015, esta Superintendencia ha concluido, basado en extrapolaciones, que la falta de políticas de remesas familiares hace susceptible el lavado de dinero por las operaciones de remesas en el Sistema FEDECRÉDITO, al ejemplificar que si se toma un caso y se multiplica por el número de transacciones por el promedio ($42 * US\$244 = US\$10,248$) resulta un

valor que al anualizarlo y multiplicarlo por las 52 semanas que componen un año, resulta una proyección aproximada de US\$533,000.00; en ese sentido, argumentan que el Supervisor ha establecido un alto número de transacciones basado en datos que no son reales, por lo que no constituyen prueba fehaciente, robusta y pertinente para señalar el incumplimiento al artículo 10 literal e) de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos; para tales efectos, remiten el detalle de las remesas pagadas por las entidades socias en el período indicado, en el que se incluyen los datos referentes a las ciudades de origen, fechas de envío y montos, información que ha sido obtenida de la misma base de datos que se le proporcionó a esta Superintendencia durante la evaluación.

Monto Alto en pago de Remesas Familiares. Con relación al hallazgo de 22 casos de pagos de remesas por montos entre US\$5,000.00 y US\$9,099.99, que no corresponden a un promedio usual de remesa familiar, presentando como ejemplo los casos de los señores i) Donaciano Arriaza que remitió US\$9,099.99; ii) Luis Alonso Pérez Monroy, remitió US\$7,000.00; iii) Dora María Aguilar, transfirió US\$6,400.00; iv) Sonia Isabel Hernández de Villeda, US\$6,140.00, y, v) Emma Deodora Palma Pérez, US\$6,000.00, FEDECRÉDITO expone que en la base de datos suministrada a esta Superintendencia, los cinco casos detallados no fueron encontrados como remitentes, como se afirma en el Memorando y en la resolución, sino que son beneficiarios de las operaciones señaladas, lo cual se confirma con la documentación de respaldo que poseen las entidades socias que pagaron las remesas ejemplificadas; por lo tanto, la motivación de la resolución carece de fundamento, por lo que debe absolvérsele del incumplimiento imputado; además agregan, que el monto de las referidas transacciones se encuentran dentro de los parámetros aceptados por las empresas remesadoras, que permiten realizar envíos a El Salvador hasta por US\$10,000.00; por otra parte manifiesta FEDECRÉDITO, que los referidos 22 pagos de remesas pagadas en el año 2013, representan el 0.003% de un total de 849,226



**Superintendencia
del Sistema Financiero**

PAS-024/2015

transacciones realizadas por las entidades socias, por lo que coligen que no existe un fundamento legal y criterio técnico suficiente para afirmar que se haya desnaturalizado las remesas familiares pagadas en las entidades socias.

Con relación a la documentación que respalda los casos señalados, las entidades socias para identificar a las referidas personas poseen copias de los documentos únicos de identidad, los formularios de declaración jurada para el pago de remesas (vigente para el año 2013) y los comprobantes de pago de las remesas en cuestión, los cuales en su mayor parte no poseen una cuenta asociada, lo cual no es impedimento para elegir libremente en qué entidad financiera hacer el cobro de las remesas familiares. Asimismo, FEDECRÉDITO expone que en la base de datos del año 2013 que se proporcionó a esta Superintendencia, se puede identificar el número del documento único de identidad del beneficiario de las remesas; de igual forma, a través del software Monitor Plus las entidades socias realizan una debida identificación de los usuarios y un monitoreo permanente de tales operaciones.

Como descargo presentan la siguiente prueba documental: a) Reporte de transacciones de remesas familiares realizadas del dieciséis al treinta y uno de diciembre de dos mil trece de los cinco casos ejemplificados, en el que se establece la ciudad desde la que se realizó el envío de remesas familiares, el monto total remitido, la frecuencia y el monto promedio; b) Copia de la documentación que identifica a los beneficiarios de remesas y el uso de las mismas, correspondiente a los cinco casos ejemplificados por montos altos y un disco compacto que contiene la base de datos de las remesas pagadas por las entidades socias en el año dos mil trece, la cual ha sido previamente entregada a esta Superintendencia, en la que se detalla el número de DUI de los beneficiarios.

En su escrito de fecha veintidós de marzo de dos mil diecisiete, el Representante Legal de FEDECRÉDITO, al referirse a la agregación a este proceso administrativo sancionatorio de los documentos relacionados en la resolución de fecha seis de marzo de dos mil diecisiete, entre los que se mencionan los contratos que dicho ente suscribió con entidades extranjeras que actúan en calidad de operadores de remesas, manifiesta lo siguiente:

Con base en el principio de legalidad y debido proceso, los informes DAE-009/2017 y DR-005/2017, sólo pudieron ser agregados por el Superintendente o su delegado en el término probatorio de este procedimiento administrativo sancionador; en casos excepcionales, se podrán agregar por medio de resolución fundamentada y con citación de parte; en tal sentido, se resolvió agregar tales informes sin cumplir con el requisito manifestado, por lo que observa una transgresión al principio antes aludido, por no contener ninguna motivación o fundamentación para agregar la prueba documental, omitiéndose en consecuencia citar previamente a FEDECRÉDITO como lo indica la Ley.

Por otra parte, manifiesta dicho Representante que la prueba adicionada, no es idónea ni pertinente para acreditar los hechos a que se refieren los presuntos incumplimientos antes nominados, por lo que dicha prueba no debiera ser admitida con base a lo establecido en el artículo 318 del Código Procesal Civil y Mercantil, correspondiéndole a esta Superintendencia acreditar las presuntas infracciones con prueba legítima, idónea y pertinente, debiéndose aplicar la ley que tipifique las infracciones que presuntamente se han cometido, garantizándose así el principio de legalidad; enfatizando además, que esta Superintendencia no le ha notificado a dicha Federación en qué Ley están descritas como infracciones los presuntos incumplimientos que han motivado este Proceso Administrativo.



3. Presunto incumplimiento al artículo 14 literal b) de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos.

Con relación a que el Oficial de Cumplimiento nombrado por FEDECRÉDITO jerárquicamente está a nivel de una jefatura y no a nivel gerencial, tal como lo requiere la citada disposición, basado en el hecho de que los informes elaborados los remiten al Presidente Ejecutivo y no al Consejo Directivo, la Administrada expone que el artículo 14 de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, vigente hasta el 15 de enero de 2014, establecía que las instituciones designaran funcionarios encargados de velar por el mantenimiento y actualización de registros y formularios indicados en la referida Ley, no habiendo estado regulado que el oficial de cumplimiento debiera ostentar un cargo gerencial; no obstante, en la estructura organizativa de la Federación en el año 2013, época de referencia de la evaluación efectuada por esta Superintendencia, tal cargo ya dependía del Consejo Directivo, con la facultad de la toma de decisiones relacionadas a su cargo, lo cual está establecido en el Manual de Funciones aprobado por dicho órgano de dirección en sesión No. 2987-02 del 30 de enero de 2008 y modificado en sesión No. 3121-07 de fecha 10 de abril de 2013. En el Manual de Funciones de FEDECRÉDITO dentro de los fines del Oficial de Cumplimiento se encuentran la de coordinar, gestionar y mantener la configuración normativa para la prevención del lavado de dinero y de activos, proponiendo y supervisando el cumplimiento de los controles establecidos en los sistemas y procedimientos operativos, decisionales y de gestión; además, se le establecen funciones propias de un puesto directivo como son las de planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar. Mencionan además, que no obstante el Oficial de Cumplimiento ha ostentando un cargo gerencial, el Consejo Directivo en acuerdo No. 039 de la sesión No. 3167-03 del 11 de febrero de 2015, por recomendación de esta Superintendencia, acordó modificar la denominación del

cargo de Oficialía de Cumplimiento por la de Gerencia de Cumplimiento, dependiendo siempre del Consejo Directivo.

Para probar que el cargo del Oficial de Cumplimiento no se encontraba a nivel de una jefatura, detallan los informes que este presentó al Consejo Directivo, relativo a las funciones desarrolladas en los ejercicios 2013 y 2014, siendo estos: a) Acuerdo No. 009 de sesión No. 3140-01 del Consejo Directivo de fecha 13 de enero de 2014, en el que consta que presentó las actividades que desarrolló durante el 2013; b) Acuerdo No. 227 de la sesión No. 3159-20 del Consejo Directivo de fecha 29 de octubre de 2014, en el que consta que presentó informe de las actividades que desarrolló durante el período comprendido de enero a septiembre de 2014, y c) Acuerdo No. 007 de sesión No. 3165-01, del Consejo Directivo de fecha 14 de enero de 2015, en el que consta que presentó informe de las actividades que desarrolló durante el ejercicio 2014. Para los efectos consiguientes, agregan como prueba documental lo siguiente: a) Copia de la estructura organizativa de FEDECRÉDITO, agregada a fs.1885; b) Copia de las páginas 1, 2, 3, 7, 55, 56, 57, 58, y 59 del Manual de Funciones de FEDECRÉDITO, aprobado por el Consejo Directivo en sesión No. 2987-02 de fecha 30 de enero de 2008 y modificado en sesión No. 3121-07 del 10 de abril de 2013, en el que se definen las funciones del Oficial de Cumplimiento, así como copia de la transcripción de los acuerdos No. 018 y No. 073 en los que se aprobaron el referido Manual y su modificación, respectivamente, agregadas a fs.1886 al 1897; c) Copia de la transcripción del acuerdo No. 039 en la sesión No. 3167-03 en la que se acordó modificar la denominación del cargo a Gerencia de Cumplimiento, agregada a fs. 1898 del expediente; d) Ejemplar de la Memoria de Labores de FEDECRÉDITO del ejercicio 2013, en la que puede observarse en las páginas 18 y 19, que el Oficial de Cumplimiento ya pertenecía al cuerpo ejecutivo; e) Copia de la transcripción del acuerdo No. 009 de sesión No. 3140-01 de fecha 13 de enero de 2014, en la que se evidencia que el Oficial de Cumplimiento presentó al Consejo Directivo el informe de las actividades que



**Superintendencia
del Sistema Financiero**

PAS-024/2015

desarrolló durante el ejercicio 2013, agregada a fs. 1899 del expediente; f) copia de la certificación del acuerdo No. 227 de la sesión No. 3159-20 en la que consta que el Oficial de Cumplimiento presentó al Consejo Directivo informe de las actividades que desarrolló durante el periodo de enero a septiembre de 2014, y g) Copia de la transcripción del acuerdo No. 007 de la sesión No. 3165-01 de fecha 14 de enero de 2015, firmada por el Presidente y Representante Legal de FEDECRÉDITO, en la que consta que el Oficial de Cumplimiento informó al Consejo Directivo de las actividades desarrolladas durante el ejercicio 2014, agregadas a fs-1900 al 1901 del expediente.

**4. Presunto Incumplimiento al artículo 4 literal h) del Reglamento de la Ley
Contra el Lavado de Dinero y de Activos.**

La Superintendencia determinó presunto incumplimiento a la disposición citada, dado que FEDECRÉDITO no ha dotado a la Unidad de Oficialía de Cumplimiento del personal auxiliar necesario, acorde al volumen de operaciones, según lo ha expresado el Oficial de Cumplimiento en cuestionario, indicando que sólo él forma parte de dicha Unidad, por lo cual se imposibilita revisar el cumplimiento a las disposiciones en materia de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, realizar un análisis de riesgo en materia de prevención en los Fedepuntos Vecino, elaborar una lista negra, evaluar los operadores de remesas familiares, entre otros.

Al respecto, FEDECRÉDITO responde que el cuestionario de evaluación a la gestión de riesgo de lavado de dinero y de activos y financiamiento al terrorismo y de cumplimiento legal, que suscribió el Oficial de Cumplimiento, quien a la pregunta nueve contestó que sólo él forma parte de la Oficialía de Cumplimiento, de lo cual constatan que nunca afirmó que por no tener personal a su cargo se le imposibilitara revisar el cumplimiento a las disposiciones en materia de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, realizar un análisis de riesgo en materia de prevención

en los Fedepuntos Vecino, elaborar una lista negra y una evaluación de operadores de remesas familiares, entre otros, tal como concluyó esta Superintendencia. Sobre el particular, el Representante Legal reitera que de conformidad al artículo 151 inciso 2° de la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito, la Federación no está facultada para realizar ninguna de las operaciones activas y pasivas establecidas en la disposición antes citada de forma directa con el público, por lo que afirma que los clientes de FEDECRÉDITO son únicamente sus cincuenta y cinco asociadas, Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores; en tal sentido, manifiestan que el Oficial de Cumplimiento ha ejecutado adecuadamente las actividades que le competen tomando en cuenta el volumen de operaciones que la FEDERACIÓN realiza con las entidades miembros, contando así con una lista negra de sujetos reportados a nivel nacional, aspecto que no fue verificado por este Supervisor.

En tal orden, aclaran que la mayor parte de funciones que se relacionan en el Memorando No. DR-003/2015, exceptuando la elaboración de la lista negra y debida diligencia a los operadores de remesas familiares, son realizadas en las entidades socias y monitoreadas por los oficiales de cumplimiento de las mismas, inclusive el pago de las remesas familiares y las operaciones en FEDEPUNTO VECINO; asimismo, el dar respuesta a oficios enviados por la Unidad de Investigación Financiera de la Fiscalía General de la República, adecuar los reportes para identificar las operaciones sospechosas o irregulares.

No obstante lo expuesto, considerando la recomendación de esta Superintendencia de realizar un monitoreo centralizado de las remesas familiares pagadas en todas las entidades socias, la Federación contrató a un auxiliar para la Oficialía de Cumplimiento, a partir del mes de agosto de 2014.



Superintendencia
del Sistema Financiero

PAS-024/2015

V. APLICACIÓN Y CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 44 DE LA LEY
DE SUPERVISIÓN Y REGULACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO

1. De la facultad sancionadora de la Superintendencia del Sistema Financiero y
la obligatoriedad de aplicación del artículo 44 de la Ley de Supervisión y
Regulación del Sistema Financiero

El artículo 14 de la Constitución de la República establece que: ***"CORRESPONDE ÚNICAMENTE AL ORGANO JUDICIAL LA FACULTAD DE IMPONER PENAS. NO OBSTANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PODRÁ SANCIONAR, MEDIANTE RESOLUCIÓN O SENTENCIA Y PREVIO EL DEBIDO PROCESO, LAS CONTRAVENCIONES A LAS LEYES, REGLAMENTOS U ORDENANZAS, CON ARRESTO HASTA POR CINCO DIAS O CON MULTA, LA CUAL PODRA PERMUTARSE POR SERVICIOS SOCIALES PRESTADOS A LA COMUNIDAD."***

Señala la Sala de lo Constitucional (***Sentencia de 23-III-2001, Inc. 8-97, Considerando V 4***), que la potestad sancionadora de la Administración es tan antigua como ésta misma y durante varios siglos fue considerada como un elemento esencial de la policía; sin embargo, a partir del constitucionalismo moderno cambiaron profundamente las concepciones dominantes y el desprestigio ideológico de la autoridad administrativa terminó por negar la existencia de la potestad sancionadora, en beneficio de los Jueces y Tribunales. En la actualidad, se acepta la existencia de dicha potestad dentro de un ámbito más genérico, y se entiende que la misma forma parte, junto con la potestad penal de los tribunales, de un ius puniendi superior del Estado, que además es único; de tal manera que aquéllas no son sino simples manifestaciones concretas de éste.

Por otra parte, de acuerdo a los artículos 1 y 3 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, se establece el carácter de institución de derecho público de la Superintendencia, así como, su personalidad jurídica y patrimonio propios, pero más importante para el caso que nos ocupa, su autonomía para el ejercicio de sus atribuciones establecidas por las leyes secundarias.

Ahora bien, el ejercicio autónomo e independiente de las facultades atribuidas en las leyes, en el caso de la administración pública encuentra su limitación en el artículo 86 de la Carta Magna, el cual establece que el poder público emana del pueblo, y los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las leyes; señalando además que los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley.

La Sala de lo Constitucional (Sentencia de 16-XII-97, Amp. 21- C-96), ha señalado que *"La vinculación de la Administración al principio de legalidad rige a la Administración, por lo que toda actuación de ésta ha de presentarse necesariamente como ejercicio de un poder atribuido previamente por ley, la que lo construye y delimita. Lo anterior significa que las entidades administrativas -incluidos, en los que a efectos de este proceso interesa, los consejos municipales- deben someterse en todo momento a lo que la ley establezca, entendiéndose tal expresión como indicativa -por lo específico del análisis- del concreto sistema de derecho administrativo que rige en un ordenamiento jurídico dado"*.

En tal sentido, el ejercicio de la facultad sancionatoria de la Superintendencia reconocida por la Constitución, debe regirse por lo que establece el principio constitucional de legalidad, en virtud del cual esta administración pública tiene por obligación la aplicación de la Legislación secundaria, siempre y cuando concurren dos situaciones: 1) que la ley secundaria haya pasado por el proceso de formación,



**Superintendencia
del Sistema Financiero**

PAS-024/2015

promulgación y vigencia de la ley, y 2) que la norma no haya sido declarada contraria al ordenamiento Constitucional con efectos erga omnes.

En cuanto al primero de los requisitos, la Constitución en su artículo 140 establece que ninguna ley obliga sino en virtud de su promulgación y publicación, lo que entendido en sentido positivo, se traduce en que una ley es de obligatorio cumplimiento cuando ha ingresado al ordenamiento jurídico positivo cumpliendo el proceso constitucional pertinente.

En consonancia con lo anterior, el artículo 6 del Código Civil establece que: *"la ley obliga en el territorio de la República en virtud de su solemne promulgación y después de transcurrido el tiempo para que se tenga noticia de ella. Esto mismo se aplica a los reglamentos, decretos y demás disposiciones de carácter general, emanados de la autoridad legítima en el ejercicio de sus atribuciones. La publicación deberá hacerse en el periódico oficial, y la fecha de la promulgación será, para los efectos legales de ella, la fecha de dicho periódico."*

Ahora bien, en cuanto al segundo de los requisitos señalados y conforme al artículo 183 de la Constitución, el único tribunal competente para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, con efectos generales y obligatorios es la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

La Ley de Procedimientos Constitucionales deja fuera de toda duda razonable el hecho que la resolución de inaplicación dictada conforme al artículo 185 de la Constitución por parte de un tribunal ordinario solo tiene efectos en el proceso en concreto en la que se produce (artículo 77-D), y tal inaplicación da paso al examen de Constitucionalidad de la norma afectada, obligando la remisión de certificación de la sentencia correspondiente a la Sala de lo Constitucional, para que sea esta

entidad la que se pronuncie en definitiva sobre la constitucionalidad de la declaratoria emitida por los tribunales ordinarios.

La Sala de lo Constitucional (Sentencia 25-2006/1-2007, de fecha 9 de abril de 2008) al respecto ha señalado: *"Para comprender dicha afirmación -se dijo-, es preciso tener clara una de las diferencias entre la declaratoria de inaplicabilidad y la de inconstitucionalidad: la primera posee efectos obligatorios inter partes -arts. 77-D de la L.Pr.Cn. y 185 Cn.-, mientras que la segunda conlleva efectos erga omnes, o sea, de obligación general -arts. 77-F inc. 3° de la L.Pr.Cn. y 183 Cn.-, a través de la eliminación de la disposición inconstitucional".*

Como corolario de lo expuesto en párrafos anteriores, debemos afirmar que con base al principio de legalidad de los actos de la administración pública (artículo 86 Cn.), ésta Superintendencia tiene por mandato legal el ejercicio de la facultad sancionatoria (artículo 14 Cn.), consagrado en los artículos 4 literal i), 19 literales f) y g), 43, 44 y siguientes de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, en tanto las normas secundarias que establecen tal potestad se encuentre vigentes en el ordenamiento jurídico positivo, pues en caso contrario, incurriría en el incumplimiento de sus obligaciones y en responsabilidad para sus funcionarios.

La Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, pasó por el proceso de formación de Ley, de conformidad a lo establecido en los artículos 133 y siguientes de la Constitución de la República y lo prescrito en el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, inclusive por el escrutinio del Presidente de la República, quien ejerció un primer control Constitucional a Priori, lo cual robustece la presunción de constitucionalidad de la ley existente, y por lo tanto, los actos administrativos emitidos con base a dicha Ley son dictados "conforme a derecho".



Esta Superintendencia actúa dentro de los límites y sobre el fundamento de la Constitución y la Ley en este caso en particular, puesto que podemos entender que toda ley se presume constitucional, hasta que la Sala de lo Constitucional determine que tiene vicios de inconstitucionalidad, esto, de acuerdo a lo establecido en artículo 185 de la Constitución de la República.

Respecto de la presunción de constitucionalidad, el doctrinario Giovanni Azael Figueroa Mejía¹, en su ensayo "La presunción de constitucionalidad de la Ley como criterio jurisprudencial, hace un especial análisis del caso Mexicano", señalando: *"Este tipo de estándares interpretativos², generalmente se justifican y dependen jerárquicamente de un principio, lo que origina una subordinación del criterio respecto del contenido del principio que desarrolla.³ En particular, el respaldo del criterio de presunción de constitucionalidad de la ley es el principio de conservación del derecho, el cual es asimilado en derecho constitucional y revalorizado en tanto pasa a ser catalogado de conservación de la Constitución. Conservar ésta implica primordialmente desarrollar la fuerza normativa de todos y cada uno de los contenidos incluidos en ella⁴. Pero para que no se desvirtúe la operatividad del principio de conservación del derecho, es necesario que también queden protegidos los conceptos contenidos en las demás normas que integran el ordenamiento jurídico. De ahí que uno de los objetivos de cualquier tribunal constitucional, no solo debe consistir en garantizar la fuerza y conservación de los contenidos de la propia constitución, sino que, a la par, debe procurar la conservación de las demás normas*

¹ Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Complutense de Madrid. Investigador y profesor de tiempo completo en la Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit UAN, México. Coordinador de maestrías en derecho civil y mercantil, derecho penal, derecho constitucional y administrativo y amparo en la unidad académica de derecho de la UAN. Director de la Escuela Judicial del Poder Judicial del Estado de Nayarit, México.

² Llamados así por Franeschi, Paolo y Zagrebelsky, Gustavo "Il legislatore e il Parlamento" Giurisprudenza Costituzionale, 1981, pp.162 y ss.

³ Para un estudio profundo sobre la diferencia entre principios y criterios es imprescindible la obra de Canosa Usera, Raúl, Interpretación constitucional y fórmula política, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, en especial pag. PP. 141-247

⁴ Lucas Verdú, Pablo, El sentimiento constitucional, Madrid, Reus, 185, p. 119.

que componen el sistema, toda vez que mantenerlas vigentes se convierte en un herramienta adecuada para asegurar la certeza del derecho."

El ejercicio de la facultad sancionatoria de esta Superintendencia se convierte en una herramienta para asegurar la certeza del derecho, y que no debe dejar de ejercerse, ya que esta entidad fue creada con el propósito de darle cumplimiento al artículo 101 de la Constitución que determina que el Estado deberá promover el desarrollo económico del país y para ello, es condición necesaria el funcionamiento transparente, eficiente y ordenado de los mercados financieros.

En ese orden de ideas, para que los mercados funcionen de manera eficiente es un requisito indispensable que las instituciones y entidades que lo integran, cumplan las regulaciones prudenciales y de buenas prácticas de gestión del riesgo y gobierno corporativo. Para cumplir con dicho objetivo se vuelve necesario contar con sistemas efectivos de supervisión y regulación financiera.

El sistema no puede ser efectivo si la regulación no cuenta con el elemento coercitivo, dejando a opción de los Entidades el cumplir o no con lo establecido en el marco regulatorio. A esta Superintendencia se le ha dado el mandato legal de velar porque las entidades cumplan con los más altos estándares en materia de servicios financieros y prevención de riesgos. Si el mandato establecido en el marco legal vigente es de cumplimiento opcional, ello conlleva una disminución y debilitamiento de la capacidad fiscalizadora y sancionadora del supervisor, volviéndolo un ente sin capacidad de corregir conductas que pueden afectar directamente en la estabilidad de las entidades del sistema financiero y protección a los usuarios, ni de incidir en el ánimo de los integrantes del sistema financiero para darle un estricto cumplimiento de las normas reguladoras.



Superintendencia
del Sistema Financiero

PAS-024/2015

El cumplimiento de dicho mandato Constitucional antes enunciado es de interés del Estado, debido a que, para la consecución del bienestar social es necesario mantener un sistema financiero sólido y estable, debiendo contar la autoridad administrativa que se encuentra a cargo de la supervisión financiera con los instrumentos y mecanismos que le permitan dictar oportunamente las medidas correctivas necesarias que minimicen los costos sociales asociados a dificultades financieras, prevaleciendo en estos casos el interés social, dentro de las cuales se encuentran las sanciones que se impongan por infracciones cometidas por los Entidades.

2. Cumplimiento del principio de tipicidad de la formula infractora contenida en la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, en relación a Leyes financieras, reglamentos, normas técnicas e instructivos que desarrollan obligaciones establecidas en leyes secundarias

En el juicio marcado con la referencia 131/2015, la Sala de lo Contencioso Administrativo declaró inaplicables los literales a) y b) del artículo 44 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, relativos a la facultad sancionatoria de esta administración pública, en la que los magistrados concurrentes que emitieron la sentencia en mención – existe un voto disidente de la Magistrada Presidente de la Sala de lo Contencioso Administrativo al que más adelante se hará referencia – consideraron que los literales a) y b) del artículo en mención violentan el principio tipificación derivado del principio de legalidad de los artículos 2, 5, 8 15 y 86 de la Constitución, en síntesis fundamentando que (i) tal norma jurídica posee una indeterminación del tipo administrativo sancionador, (ii) que no existe descripción concreta de una prohibición o mandato categórico – deber jurídico-, y (iii) que no existe ninguna conducta típica infractora delimitada de la cual deban abstenerse sus

destinatarios sino que, por el contrario, la materia de prohibición se determinaría hasta el momento de la aplicación de la norma que se comenta.

De acuerdo a la sentencia en comento "No hay aquí ningún tipo de determinación posible, ni determinación de conductas específicas descritas con suficiencia para comprender el alcance de la prohibición sin necesidad de interpretación del intérprete y relacionar ese comportamiento prohibido con la consecuencia jurídica esperada con algún grado de relación causal. Esa indeterminación y vaguedad impide que los destinatarios del artículo 44 de la LSRSF, a partir de su texto, pueda prever o conocer anticipadamente qué conductas pueden ser consideradas como infracción o cuáles serán las consecuencias de su actuación, situación que resulta violatoria de los principios constitucionales de seguridad jurídica y legalidad material."

Dicho análisis no es compartido por esta administración pública debido a que resulta claro que el legislador, al momento de emitir la norma jurídica, no consideró el artículo 44 LSRSF como un "tipo sancionador", en el que pretendiera agotar todos los elementos del mismo -sujeto activo, sujeto pasivo, verbo rector, prohibición u obligación, bien jurídico protegido, sanción, etc.-, lo cual se desprende de la simple lectura del mismo. Ahora bien, lo que si resulta evidente de la simple lectura del artículo 44 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, es que el legislador estableció una "fórmula infractora", y consagró el citado artículo como una disposición de remisión normativa.

Dicha técnica legislativa de tipificación indirecta ha sido aceptada por la Sala de lo Constitucional (Sentencia de Inconstitucionalidad del 24-VIII- 2015, Inc. 53/2013-54/2013-55/2013 y 60/2013 considerando 4) quien ha señalado que el contenido fáctico de la infracción no debe ser el resultado de la capacidad interpretativa del órgano aplicador, sino de la capacidad expresiva y redactora del órgano legislativo.



Superintendencia
del Sistema Financiero

PAS-024/2015

Además, señaló la Sala que *"Lo que importa es si en la base de dicho ejercicio interpretativo existe un texto legal que determine con precisión suficiente un comportamiento objetivo, al que quepa atribuirle esa calidad o condición. El tipo sancionador debe ser en realidad descriptivo, en el sentido de que exprese literalmente un supuesto de hecho, aunque sea genérico y abstracto, que permita identificar o prever cuál es el comportamiento prohibido y que pueda ser verificado mediante la prueba por el órgano aplicador."*

La mencionada sentencia, en su considerando 5, señala que la exigencia contenida en el párrafo que antecede *"es compatible con una técnica legislativa que tipifique conductas mediante conceptos jurídicos indeterminados (con los criterios expuestos en la ya citada Sentencia de 8-VII-2015, Inc. 105-2012), 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..."*

Aclarado lo anterior en cuanto a que el artículo 44 LSRSF evidentemente no constituye un "tipo sancionador", sino el de una norma de remisión que establece una técnica legislativa de tipificación indirecta mediante normas de remisión, es pertinente el análisis de si la "fórmula infractora" establecida cumple con los requisitos de la remisión normativa.

En la Sentencia de Inconstitucionalidad del 24-VIII-2015 antes citada, la Sala ha señalado que cuando las remisiones normativas se dirigen hacia otros artículos de la misma ley, la fórmula o la expresión legal de reenvío debe permitir la identificación concreta de cuáles son esas otras disposiciones de complementación y el contenido

acumulativo de ambas (disposición remitente y disposición remitida) debe satisfacer siempre el estándar del mandato de taxatividad o certeza, es decir, la enunciación literal y suficientemente precisa de una conducta reconocible como infracción.

Esta Superintendencia se adhiere al criterio manifestado por la Doctora Dafne Sánchez, Magistrada Presidenta de la Sala de lo Contencioso Administrativo, especialista en Derecho Administrativo, en la Sentencia citada por el Apoderado General Judicial del Banco, emitida a las 15 horas 8 minutos del día 24 de enero de 2018, en el juicio marcado con la referencia 131/2015, quien acertadamente en el voto disidente ha sostenido que en el ámbito administrativo sancionador, la ley debe definir exhaustivamente las conductas constitutivas de infracciones administrativas, las sanciones a imponer o al menos, establecer una regulación esencial de las conductas administrativamente punibles, y que sanciones se pueden aplicar.

Sostiene la magistrada en su voto disidente que la tipificación y atribución de sanciones incumbe a dos planos sucesivos, el primero en cuanto a que la ley ha de declarar cuales son las conductas que se consideran infracción administrativa, y en segundo lugar la de atribuir a cada infracción la sanción que corresponde; considerando, sin embargo, que existen excepciones en las cuales el mecanismo de tipificación no es directa sino por medio de la técnica de remisión.

El tratadista Alejandro Nieto⁵, sostiene "(...) *En definitiva y resumiendo: 1° El mandato de tipificación (en sentido amplio) se manifiesta en dos planos sucesivos, imponiendo que la norma describa primero la infracción (tipificación en sentido estricto) y luego atribuya una sanción. 2° Para cumplir este doble mandato de forma individualizada, directa y completa, la norma tiene que comprender los siguientes elementos: una descripción concreta de la infracción y una atribución de la sanción, también concreta que le corresponde. 3° Pero la norma también puede realizar la*

⁵ Nieto, Alejandro, Derecho Administrativo Sancionador, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A, S.A), 2012, Madrid, Quinta Edición, página. 285.



Superintendencia
del Sistema Financiero

PAS-024/2015

tipificación a través de una estructura más complicada declarando genéricamente – y sin precisión de contenido alguno- que constituye infracción incumplimiento de un mandato establecido en otro precepto, de tal manera que la tipificación resulta de la conjugación entre la norma que establece el mandato (o prohibición) concreto y la norma que declara genéricamente que su violación es una infracción. Con cualquiera de estas formulas se cumple suficientemente la tipificación de la infracción”.

Retomando el voto disidente de la Magistrada Presidente en la sentencia antes mencionada, debemos compartir la validación constitucional de la fórmula infractora contenida en la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, afirmando que ésta no violenta los principios de *lex previa* y *lex certa*, ya que, la misma permite en todo momento que el sujeto pasivo de la obligación conozca la misma, así como las consecuencias de su incumplimiento, plasmándose dicho criterio en los párrafos siguientes del voto razonado en mención:

“Como se advierte, la construcción de las infracciones administrativas se produce de manera indirecta y en dos planos sucesivos -tipificación indirecta-, en el siguiente sentido:

- (i) Existe una norma jurídica en la ley secundaria que contiene una concreta obligación, esta última, a su vez, es desarrollada en un reglamento, norma técnica o instructivo como determinada carga o deber del administrado.*
- (ii) El incumplimiento de esa concreta obligación - contenida en la ley formal y desarrollada en la ley material- es la materia de prohibición. En otras palabras, al verificarse que el administrado incumple la regulación contenida en la ley, reglamento, norma técnica o instructivo de que se trate, se configura la infracción administrativa.*

Como se observa, de la conjunción sistemática del artículo 44 inciso 1° letras a) y b) de la LSRSF con las normas jurídicas que desarrollan las obligaciones objeto de control de la parte actora, surge el tipo.

En este orden de ideas, para la suscrita Magistrada la disposición normativa a la base de los actos administrativos impugnados contiene una descripción suficiente de los parámetros necesarios para la configuración de la infracción administrativa. Evidentemente, no existe una remisión en blanco a una norma jurídica dado que la infracción se configura, en el caso de la letra a) de la disposición aludida, con el incumplimiento de las concretas obligaciones contenidas en las leyes secundarias.

Ahora, en cuanto a la letra b) de la misma disposición, la infracción se produce con el incumplimiento de normas contenidas en reglamentos, normas técnicas e instructivos que desarrollan concretas obligaciones contenidas en las leyes que regulan a las instituciones del sistema financiero, con lo cual resulta clara la conducta típica: incumplimiento de normativa que desarrolla las obligaciones concretas que imponen las leyes a que se refiere la disposición."

En aplicación al caso en concreto debemos afirmar que resulta obvio e innegable el conocimiento de los sujetos obligados de las obligaciones en materia de prevención del Lavado de Dinero y de Activos.

La Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, fue promulgada por medio de Decreto Legislativo número 498 de fecha 2 de diciembre de 1998, publicado en el Diario Oficial número 240 Tomo 341 de fecha 23 de diciembre de 1998, HACE CASI 20 AÑOS.

No se puede alegar el desconocimiento del citado cuerpo normativo – y por consiguiente las obligaciones que éste prescribe- de acuerdo a lo que establecen los



**Superintendencia
del Sistema Financiero**

PAS-024/2015

artículos 140 de la Constitución, 6 y 8 del Código Civil, citando este último "NO PODRÁ ALEGARSE IGNORANCIA DE LA LEY POR NINGUNA PERSONA, DESPUES DEL PLAZO COMÚN O ESPECIAL."

VI. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, en su artículo 1 define el sistema de supervisión y regulación financiera; para tales efectos, se confiere a la Superintendencia del Sistema Financiero las facultades de supervisión del sistema, y para que este funcione adecuadamente, se requiere de conformidad a su artículo 35, que los integrantes a que se refiere el artículo 7, cumplan las regulaciones vigentes y adopten los más altos estándares de conducta en el desarrollo de sus negocios, actos y operaciones, de conformidad a lo establecido en dicha ley y en las demás leyes aplicables que se dicten para tal efecto; siendo así, la FEDERACIÓN DE CAJAS DE CRÉDITO Y BANCOS DE LOS TRABAJADORES, entidad que por virtud de la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito, está sujeta a la supervisión de esta Superintendencia por ser integrante del sistema financiero, como se desprende del literal g) del referido artículo 7, estando obligada a cumplir con el marco legal aplicable, entre las que se encuentra la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos y su Reglamento, así como el Instructivo de la Unidad de Investigación Financiera para la Prevención del Lavado de Dinero y de Activos y su Apéndice No. 1, junto con el Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos, Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos, marco legal mediante el cual, los sujetos obligados a cumplir con dicha regulación, deberán adecuar sus actuaciones con el objeto de prevenir que sean utilizadas para lavar dinero proveniente de actividades ilegales, tal como lo prevé la Ley en comento.

En tal contexto, la Federación de Cajas de Crédito y de Bancos de los Trabajadores, en virtud del artículo 2 de la Ley, en congruencia con el artículo 7, literal g) de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, está obligada a darle cumplimiento a dicho marco legal, así como al marco normativo emitido para complementar su regulación.

* En congruencia con lo anterior, dicha Federación, se rige en primer lugar por la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito; de conformidad al artículo 151 de dicho marco legal, las operaciones de intermediación que puede realizar se circunscriben a las realizadas con sus afiliadas, así como la emisión de valores de deuda, la administración de sistemas de tarjetas de débito y de crédito de las cooperativas, la de servir de agentes financieros para colocar recursos en el país a sus asociadas, entre otras. Siendo así, el artículo en comento, expresamente ha delimitado tales operaciones activas y pasivas con sus afiliadas, prohibiendo expresamente que las operaciones nominadas en dicha disposición se puedan realizar por la Federación directamente con el público.

Tomando en consideración la naturaleza de las operaciones activas y pasivas a las que por disposición legal se le faculta a la Federación realizar con las entidades cooperativas miembros de la misma, es de mencionar que la actividad de efectuar el pago de remesas familiares no se considera ni como operación activa ni como operación pasiva; siendo así, dicha actividad podía y en consecuencia FEDECRÉDITO lo hacía, utilizando a las entidades afiliadas como el mecanismo para efectuar el pago a los usuarios.

Conforme a lo cual, la responsabilidad de contar con las políticas necesarias para el control de las operaciones de remesas familiares, para establecer alertas que le permitieran monitorear la acumulación de operaciones, patrones conductuales y transaccionales, directrices para aplicar diligentemente el conocimiento de clientes y



**Superintendencia
del Sistema Financiero**

PAS-024/2015

usuarios y la debida diligencia con los remesadores, es una condición necesaria para desarrollar dicha actividad de servicios, las que expresamente exige la Ley.

Con relación a los remesadores, se ha alegado por parte del Representante de FEDECRÉDITO que el haber incluido dentro de este proceso como prueba documental copia simple de las traducciones de los contratos que dicha entidad ha suscrito con las entidades remesadoras MONEY GRAM, PAYMENT SYSTEMS, INC., UNITELLER FINANCIAL SERVICES, INC., y RIA FINANCIAL SERVICES, así como el Convenio de Participación para la Prestación de Servicios de Remesas, Colecturía y otros Servicios Financieros con la Caja de Crédito de Izalco, S.C., de R.L., de C.V., no es ni legítima, ni idónea, ni pertinente, por haberse violentado los principios de legalidad y del debido proceso.

Al respecto, cabe mencionar que dicha documentación no es ajena a este procedimiento administrativo sancionador, ni su consideración obedece a que sea la base o el sustento de lo que se pretenda probar de si existe o no alguna infracción a los presuntos incumplimientos. Como se ha mencionado en párrafos anteriores, uno de los aspectos evidenciados por esta Superintendencia en el proceso supervisor, consiste precisamente en la falta de diligencia con los remesadores y han sido ellos mismos quienes en su escrito de fecha veinte de marzo de dos mil quince, manifiestan que: "...FEDECRÉDITO siempre ha contado con un procedimiento para la aceptación y evaluación de operadores de remesas familiares [refiriéndose a las entidades arriba nominadas], el cual ha sido realizado por el Oficial de Cumplimiento en coordinación con al Gerencia de Negocios, previo a la firma del contrato con algún operador de remesas familiares;..." (el subrayado es nuestro). (ver folios 2035 al 2040, y 63 vuelto)

Conforme a lo anterior, los documentos en comento no son ajenos a este procedimiento y no hacen sino, remarcar la relación contractual que FEDECRÉDITO ha expuesto tener con las personas jurídicas con las cuales realiza la actividad de remesadora, por lo que en virtud de los artículos 318, 319 y 321 del Código Procesal Civil y Mercantil, viabilizan su pertinencia y utilidad para un mejor proveer, por lo que de ninguna manera vulneran los derechos procesales de la referida entidad, sobretodo porque tales diligencias se han realizado durante el trámite de este proceso administrativo sancionador, previo a emitir una resolución final.

Asimismo, la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, en la parte final del inciso quinto del artículo 60, establece la pertinencia de, en casos excepcionales, por resoluciones fundamentadas y con citación de parte, el Superintendente o su delegado podrán agregar pruebas; siendo así, en la resolución de las trece horas con cuarenta y cinco minutos del día veintiuno de octubre de dos mil dieciséis, se emitió resolución, en la que se advertía que el Representante Legal de FEDECRÉDITO, en su escrito de fecha veintinueve de abril de ese mismo año, no había agregado prueba de los referidos contratos con los operadores de remesas familiares; en ese sentido, ya que el referido deja expresamente indicado el mecanismo que siguen para la suscripción de tales convenios, para un mejor proveer es que se requiere dicha prueba documental, para lo cual se le comunicó tal resolución e incluso se le otorgó un período para que pronunciara sobre dicha diligencia, tal como se ha dejado indicado en este Proceso Administrativo.

En ese orden de ideas, al afirmar el Representante Legal de FEDECRÉDITO en su escrito, que: "previo a la firma del contrato con algún operador de remesas familiares", se confirma su rol dentro de dicho proceso de pago de remesas familiares, en este punto y sin mencionar si son ciertos o no los presuntos incumplimientos atribuidos al administrado, se confirma la relación contractual con dichos agentes.



**Superintendencia
del Sistema Financiero**

PAS-024/2015

En dichos contratos, sólo puede ratificarse de donde deviene la responsabilidad de contar con las políticas necesarias para la prestación de servicio de pago de remesas, indistintamente, se utilice como mecanismo de pago a las diferentes entidades afiliadas a dicha Federación, cuyo rol en dichos contratos es el de comparecer en su calidad de vendedor o corresponsal, como entidad financiera experimentada en el procesamiento, distribución y pago de transferencias enviadas desde el extranjero, la cual realiza a través de sus entidades socias.

Entre las principales obligaciones contractuales de FEDECRÉDITO están: proveer los servicios de transferencias de dinero en las ubicaciones dentro del territorio, no pudiendo designar o autorizar a ninguna otra persona o entidad para que provea los servicios de transferencia de dinero; llevar en su sistema informático el registro de todas las operaciones de remesas realizadas, lo que comprende las solicitudes de pago, transferencias de dinero y pago de las transferencias, tiene la obligación de contactar al beneficiario para la oportuna y correcta ejecución de la orden de pago en ventanilla y la supervisión de las actividades de pago por medio de sus entidades socias, siendo responsable inclusive por las irregularidades, mala conducta profesional y delitos cometidos por su personal al efectuar los pagos a los legítimos beneficiarios.

Ahora bien, que la infraestructura que se utiliza para ejercer tal actividad sea mediante los canales que se formalizan con las diferentes cajas de crédito, no la desliga de que frente a la Ley y frente a terceros, es la entidad que desarrolla la actividad de transferencia de recursos originadas de las comúnmente llamadas remesas familiares.

Tal responsabilidad no puede ser delegada, sobre todo en materia de prevención de lavado de dinero. Si bien las cajas de crédito tienen de por sí dicha responsabilidad legal, por las operaciones de intermediación que realizan, no por ello la Federación puede descansar en aquellas para desvanecer los requerimientos mínimos que la regulación de la materia establecen.

En tal orden, los artículos 9 y 14 de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos establecen a los sujetos la obligación de presentar o informar de las diligencias u operaciones financieras sospechosas y/o que superen el umbral de la ley, así como nombrar y capacitar a un Oficial de Cumplimiento, y demás responsabilidades que esta Ley establece; tal operatividad tal como lo describe el artículo 9 de la Ley en comento, se refiere a cualquier operación o transacción de efectivo, como las transferencias de recursos a través de remesas familiares, fuere individual o múltiple, independientemente que se considere sospechosa o no, realizada por cada usuario que en un mismo día o en el término de un mes exceda los diez mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en cualquier moneda extranjera, tomando en cuenta los elementos necesarios que a juicio del sujeto obligado supongan que la transacción es irregular o inconsistente y no guarde relación con la actividad económica del usuario. Sin embargo, el monto será irrelevante si la operación es sospechosa al no reunir las condiciones previstas al aplicar diligentemente la política de conozca a su cliente.

Con el objeto de darle cumplimiento a lo dispuesto en las citadas disposiciones legales, el artículo 10 de la Ley en comento requiere que las entidades, establezcan los mecanismos necesarios que procuren su cumplimiento; tal como la adopción de políticas, reglas y mecanismos de conducta, la obligación de capacitar a todo su personal en temas relacionados con la prevención e identificación de transacciones relacionadas al lavado de dinero; asimismo, deberá identificar y conocer apropiadamente a todos los clientes y usuarios, tener los controles de auditoría



Superintendencia
del Sistema Financiero

PAS-024/2015

interna suficientes para verificar su cumplimiento, debiendo resguardar toda la documentación de las transacciones realizadas, entre otros aspectos. En ese orden de cosas, la obligatoriedad deviene de esa relación que subyace entre el sujeto obligado y los clientes o usuarios y las transacciones que éstos realizan directamente o a través de terceros.

A fin de lograr tal objetivo, el artículo 14 regula la figura del Oficial de Cumplimiento, dotándole de las facultades legales necesarias a efecto de que pueda desempeñar su labor sin ningún impedimento, por lo que su actuación, debiera entenderse, no es que deba estar supeditada al máximo órgano de control de la entidad, como lo es la junta directiva u órgano equivalente, sino a lo que expresamente establece la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, su Reglamento y el Instructivo de la Unidad de Investigación Financiera para la Prevención del Lavado de Dinero y de Activos, por lo cual se requiere, entre otros aspectos, que éste ostente un cargo gerencial, para procurar su independencia, por lo que no deberá entenderse que tal condición se logra dependiendo jerárquicamente del máximo órgano de control; por el contrario, su independencia deberá ser valorada en la medida que pueda ejercer, bajo cualquier situación, todas las facultades que se indican para darle estricto cumplimiento a dicha regulación.

Con base a la valoración de las pruebas de cargo y de descargo, así como considerando la naturaleza de las actividades que legalmente puede realizar la Entidad, respecto de cada una de las imputaciones se hace las siguientes acotaciones:

a) Respecto del supuesto incumplimiento al literal d) del artículo 10 de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, que obliga a establecer mecanismos de auditoría interna para verificar el cumplimiento de la Ley, el suscrito considera que

no puede atribuirse responsabilidad administrativa a la Entidad, por cuanto que, de la valoración de las pruebas de descargo, se advierte que la unidad de Auditoría Interna de FEDECRÉDITO, sí realizó la revisión a la que se refiere la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos; para tal efecto, a folios 176 y siguientes, se observa que se han agregado los papeles de trabajo relativos a la verificación del cumplimiento aludido, entre los cuales se agregan: i) Planeación del Trabajo, ii) cédula del control de tiempo; iii) matriz de riesgo; iv) cédula de hallazgos; v) borrador de informe; vi) programa de revisión; vii) cédula de ejecución de procedimientos; viii) papeles de trabajo del desarrollo de la revisión, entre otros; dicha documentación es la que respalda el trabajo desarrollado expuesto como resumen en el Informe No. AI-039/2013.

De conformidad con lo anterior, se advierte que no existe responsabilidad de la administrada en el incumplimiento atribuido.

b) Respecto del supuesto incumplimiento al artículo 10 literal e) de la Ley Contra el Lavado de Dinero y Activos, el suscrito considera lo siguiente: las Federaciones son reguladas en la Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito y que expresamente se establece la prohibición de que ese tipo de entidades no podrán realizar con el público ninguna de las operaciones activas y pasivas a que se refiere el artículo 151 de dicha ley es preponderante, las cuales fundamentan la intermediación financiera. Con respecto a la naturaleza de la actividad de pago de remesas familiares, ésta no encaja en la figura de la intermediación financiera, no siendo operación activa ni pasiva.

En consecuencia, FEDECRÉDITO, siendo el principal agente para desarrollar dicha actividad, se le atribuye la responsabilidad administrativa por la infracción imputada, por cuanto que la deficiencia ha sido establecida en el hecho cierto y concreto de que es la entidad que contractual y materialmente desarrolla la actividad de remesas



Superintendencia
del Sistema Financiero

PAS-024/2015

familiares, utilizando su infraestructura tecnológica y a las diferentes cajas de crédito para llegar al usuario final receptor del dinero transferido, razón por la cual, tiene la obligación indelegable de contar con políticas para el control de las operaciones de remesas familiares, con el que se puedan establecer límites, un sistema de alerta en línea que establezca patrones conductuales y transaccionales, documentación a requerir y aplicación de conocimiento del cliente, cuya omisión no sólo no afecta a la Federación en sí misma, sino más bien al conjunto de entidades que la conforman, aspecto que se fundamenta, dado que su Manual de Prevención únicamente alude a su vinculación con las diferentes entidades afiliadas a la misma.

Por tanto, de acuerdo a lo antes expuesto existe responsabilidad de la administrada respecto del incumplimiento atribuido.

c) Con relación al presunto incumplimiento al artículo 14 literal b) de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, debido a que el oficial de cumplimiento no cuenta con cargo gerencial, de acuerdo con la documentación agregada como papel de trabajo en la Auditoría de Riesgo de esta Superintendencia, entre la cual se encuentra el organigrama de FEDECRÉDITO, se advierte que dicha estructura jerárquica fue aprobada por el Consejo Directivo de dicha entidad el diez de abril de dos mil trece, observando que el Oficial de Cumplimiento depende nominalmente de dicho órgano, con lo cual se consigue formalmente la supremacía requerida en cuanto al cargo gerencial según lo establecido por la disposición legal citada, como por el Instructivo de la Unidad de Investigación Financiera para la Prevención del Lavado de Dinero y de Activos, vigente a partir del uno de junio de dos mil trece.(fs.23).

Adicional a lo expuesto, tampoco se advierte que exista evidencia que demuestre que al Oficial de Cumplimiento no se le permite ejercer de forma independiente su

competencia como, entre otros aspectos, la de establecer y modificar las disposiciones internas de la Institución para prevenir y detectar actos u operaciones sospechosas de lavado de dinero; la de vigilar el cabal y oportuno cumplimiento dentro de la Institución de las disposiciones legales y normativas, así como de la normativa interna diseñada por la entidad; el de analizar aquellos casos que puedan considerarse como operaciones sospechosas; inclusive la de decidir respecto de la procedencia de reportar las operaciones que de acuerdo a la ley sean consideradas como sospechosas de conformidad con los términos previstos en las disposiciones legales aplicables; comunicar los reportes y demás información que debe remitirse a las autoridades, dar respuesta a las solicitudes de información requeridas por la Unidad de Investigación Financiera; elaborar en coordinación con el área de recursos humanos, programas de capacitación y difusión en materia de prevención y detección de operaciones Irregulares o sospechosas y someterlo a aprobación del Consejo Directivo, por mencionar algunas de las facultades conferidas u otras análogas, que en efecto pueden demostrar que a pesar de estar jerárquicamente dependiendo del máximo órgano de dirección, así sea la nominación que ostente, no alcanza tal nivel de independencia en su gestión, limitándose su actuación para dar cumplimiento a la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, situaciones que no se evidenciaron.

Finalmente, se advierte que las atribuciones del oficial de cumplimiento para que surtan el efecto deseado dentro de la organización, además de que deba ser nombrado por el pleno del directorio, no queda delimitado respecto de a quién deban de reportarse las actividades dentro de la organización, sino más bien, que su actuación dentro de la entidad, tenga tal grado de independencia para que pueda darle cumplimiento a todos los aspectos establecidos en la Ley que son de su competencia.



Superintendencia
del Sistema Financiero

PAS-024/2015

Conforme a lo advertido, el suscrito considera que no hay incumplimiento al artículo 14 literal b) de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos.

d) Con relación al supuesto incumplimiento, al artículo 4 literal h) del Reglamento de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos. Sobre este punto, el suscrito considera relevante resaltar que el objeto del Reglamento es el de facilitar y asegurar la aplicación de su Ley, así ha quedado establecido en el artículo 1; en ese contexto, si bien es cierto, la disposición citada como infringida no establece un parámetro material que indique a cabalidad con cuantos recursos, humanos y materiales, tendrá que disponer el responsable de la unidad de cumplimiento para cumplir con sus funciones, como lo hubo argumentado el Comité de Apelaciones del Sistema Financiero en proceso de apelación No. CA-25/2015, es inobjetable, en este caso en particular, el hecho de que nos encontramos ante una evidencia contundente advertida por esta Superintendencia y confirmada por FEDECRÉDITO, respecto del alto volumen de transacciones; sólo en el año 2013, se realizaron 849,226 operaciones de remesas que se canalizaron a través de FEDECRÉDITO y se pagaron en las diferentes Cajas de Crédito afiliadas a esa Federación, relación en la que se ha enfatizado porque es el componente que estaba bajo fiscalización; sin embargo, el trabajo de la oficialía de cumplimiento no se limita solo a la operatividad de remesas, sino a la integridad de operaciones que realiza FEDECRÉDITO, lo que da la certeza de que una sola persona, en este caso el Oficial de Cumplimiento, no podía estar desempeñando tales funciones a cabalidad, con las cuales garantizar razonablemente que se estaba cumpliendo con la finalidad de la Ley.

Por otra parte, el argumento de la entidad de que sus únicos clientes son las cajas de crédito, porque en virtud del artículo 151 están imposibilitadas a realizar operaciones activas y pasivas con el público, ya se ha advertido, que la actividad de

pago de transferencias de dinero provenientes de remesas familiares, no se considera ni operación activa ni pasiva.

En tal contexto, la falta de recursos humanos para la adecuada ejecución de las diferentes labores que debe de realizar la oficialía de cumplimiento, entre las que se ha advertido el elevado y creciente volumen de operaciones de alto riesgo por las transferencias de dinero por remesas familiares, el suscrito considera que se advierte un incumplimiento por parte de FEDECRÉDITO, con lo cual no es posible asegurar la aplicación de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos.

Sobre el tema que nos ocupa el Comité de Apelaciones del Sistema Financiero en el Recurso de Apelación CA-25-2015, estableció que: "No cabe duda que la norma contempla un concepto jurídico indeterminado en la medida que el requisito de dotar de los "recursos humanos y materiales necesarios" no posee una connotación única para todos los casos, sino que dependerá de la realidad de cada sujeto obligado. Desde esa perspectiva de análisis, corresponde a la Administración llenar de contenido dichos conceptos haciendo uso de parámetros objetivos para su aplicación, por lo que no es válido asumir que la existencia de un único empleado en la Oficialía de Cumplimiento y las respuestas brindadas por éste en la entrevista impliquen per se su insuficiencia para la ejecución de las tareas que la norma indica."

Basado en lo anterior, el suscrito considera que hay incumplimiento a lo previsto en el artículo 4 literal h) del Reglamento de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos.

VII. DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN A IMPONER



**Superintendencia
del Sistema Financiero**

PAS-024/2015

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

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

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

Sobre el fundamento que antecede, el suscrito considera necesario también citar específicamente el criterio adoptado por la Sala de lo Constitucional de este país, en el proceso de inconstitucionalidad marcado con referencia 4-2005, de fecha veintiuno de marzo de dos mil seis, en el que ha sostenido categóricamente que para la imposición de las sanciones -dentro de un debido proceso- deben de tomarse en cuenta dos elementos esenciales los cuales son: la racionalidad y la proporcionalidad, por cuanto ha expresado atinadamente lo siguiente:

"Consecuentemente, la razonabilidad es un estándar valorativo que permite escoger una alternativa, entre varias, más o menos restrictivas de derechos o principios constitucionalmente reconocidos, valiéndose de ciertos criterios que han tratado de ser objetivados. En sentido amplio, conlleva una serie de elementos a la hora de su aplicación al caso concreto que pueden ser: (i) adecuación o idoneidad frente al caso concreto; (ii) necesidad o indispensabilidad para el análisis de la situación; y (iii) proporcionalidad en sentido estricto. En el juicio de adecuación las leyes deben tener un fin en sí mismas y, conocido este, su desarrollo normativo ser el adecuado para obtenerlo; en el de necesidad o indispensabilidad se examina si la medida adoptada por el legislador es la menos restrictiva de los derechos fundamentales, de entre las igualmente eficaces la menos lesiva de los derechos -vale decir, se refiere a la elección de la medida necesaria-; finalmente, la proporcionalidad en sentido estricto es una relación entre medio y fines donde se trata de examinar si esa medida es o no "excesivamente gravosa".

"El principio de proporcionalidad, incluido en el más general de "prohibición de exceso", supone un límite al ejercicio de la actividad represiva del Estado, pues obliga a que cualquier acción pública de esta índole observe una proporción o justa medida con el objetivo pretendido con su puesta en práctica, de forma que cuando el mismo pueda lograrse a través de cauces alternativos manifiestamente menos gravosos, se imponga la utilización de estos últimos. Se puede formular entonces la



Superintendencia
del Sistema Financiero

PAS-024/2015

proporcionalidad como un criterio de justicia de una adecuada relación medios y fines en los supuestos de injerencias de la autoridad sobre los derechos fundamentales; es decir como un patrón de medición que posibilite el control de cualquier acto excesivo mediante la contraposición del motivo y los efectos. Es justamente un límite frente a las intromisiones del poder en el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Pero también se constituye como un límite en el ejercicio de los derechos, cuando en el ámbito de los mismos resulta que puede menoscabar o lesionar otros derechos, principios o valores constitucionales. Por eso, como afirma Fassbender, el principio de proporcionalidad se constituye como límite de límites de los derechos".

En el caso concreto, para fijar el monto de las referidas sanciones, se aclara que en virtud de la sujeción a la ley, la Administración Pública, solo puede actuar sobre la base de una norma previa que la habilite. Es la ley, entonces, la que delimita y construye su actuación. En ese sentido, esta Superintendencia debe atender a los límites establecidos en la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, misma que en su artículo 44 señala que: "*Las instituciones y personas supervisadas por la Superintendencia estarán sujetas a las sanciones previstas en el artículo anterior que, si se tratare de multas, éstas podrán ser de hasta el dos por ciento del patrimonio en el caso de personas jurídicas o hasta de quinientos salarios mínimos urbanos del sector comercio en caso de personas naturales...*"

Respecto al incumplimiento al artículo 10 literal e) de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, por no haber cumplido con su obligación de elaborar una política para el control de las remesas familiares, es una infracción que por la naturaleza del marco jurídico que infringe se considera de gravedad, puesto que el monitoreo de las operaciones con el objeto de actuar de manera preventiva utilizando los mecanismos de control es uno de los pilares de la prevención contra el

lavado de dinero, lo cual coadyuva al mantenimiento de la estabilidad del sistema financiero y a la sanidad de las entidades que lo conforman.

Por ello también, el incumplimiento por parte de FEDECRÉDITO al artículo 4 literal d) del Reglamento de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, reviste de importancia puesto que es comprensible que en atención a la operatividad que representa esa actividad de cuya naturaleza puede advertirse que representa un alto volumen de transacciones (849,226 transacciones realizadas en el año 2013), las entidades tienen la responsabilidad de contar con los recursos humanos y materiales necesarios, no sólo para aparentar que se cumple con lo que la Ley prevé, sino porque sólo de esa forma, se evidencia el interés de ellas de desarrollar todas las actividades para las que han sido autorizadas en apego al marco legal y regulatorio, en aras de preservar la solidez y confianza ante el público que confía sus transacciones en éstas, lo que inherentemente contribuye a la sostenibilidad de los sistemas financieros; en ese contexto, siendo que las remesas familiares representan un alto volumen de transacciones, es inobjetable pretender que sólo una persona tenga la capacidad de realizar todas las actividades de control que se necesitan a efecto de darle robustez a las medidas de control que mínimamente la ley exige, no así las que diligentemente las entidades tienen la responsabilidad empresarial de implementar, sobre todo cuando la pretensión consiste en evitar el riesgo de que la entidad pueda ser utilizada para realizar transacciones que podrían tener su origen en actividades ilícitas.

En relación a la capacidad económica de FEDECRÉDITO, se ha informado que el patrimonio del mismo, ascendía a **US\$77,390.60 miles**, lo cual consta en el Informe No. DAE-0133-2018 proveniente de la Dirección de Análisis de Entidades al cual se anexa copia de los Estados Financieros al 31 de diciembre de 2017.



Superintendencia
del Sistema Financiero

PAS-024/2015

POR TANTO: De conformidad a los anteriores considerandos y sobre la base de los artículos 11, 12 y 14 de la Constitución de la República; 43, 44 y 50 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, el **SUSCRITO RESUELVE:**

a) **DETERMINAR** que la **FEDERACIÓN DE CAJAS DE CRÉDITO Y DE BANCOS DE LOS TRABAJADORES, SOCIEDAD COOPERATIVA DE RESPONSABILIDAD LIMITADA DE CAPITAL VARIABLE**, no cometió infracción al artículo 10, literales d) de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos;

b) **DETERMINAR** que la **FEDERACIÓN DE CAJAS DE CRÉDITO Y DE BANCOS DE LOS TRABAJADORES, SOCIEDAD COOPERATIVA DE RESPONSABILIDAD LIMITADA DE CAPITAL VARIABLE**, cometió infracción al artículo 10, literal e) de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos;

c) **DETERMINAR** que la **FEDERACIÓN DE CAJAS DE CRÉDITO Y DE BANCOS DE LOS TRABAJADORES, SOCIEDAD COOPERATIVA DE RESPONSABILIDAD LIMITADA DE CAPITAL VARIABLE**, no cometió infracción al artículo 14 literal b), de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos;

d) **DETERMINAR** que la **FEDERACIÓN DE CAJAS DE CRÉDITO Y DE BANCOS DE LOS TRABAJADORES, SOCIEDAD COOPERATIVA DE RESPONSABILIDAD LIMITADA DE CAPITAL VARIABLE**, cometió infracción al artículo 4 literal h) del Reglamento de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos;

e) **SANCIONAR** a la **FEDERACIÓN DE CAJAS DE CRÉDITO Y DE BANCOS DE LOS TRABAJADORES, SOCIEDAD COOPERATIVA DE RESPONSABILIDAD LIMITADA DE CAPITAL VARIABLE**, con una multa de Sesenta y un mil novecientos doce con cuarenta y ocho centavos de Dólar de los Estados Unidos de

América (US\$61,912.48) que equivale al 0.08% de su patrimonio por incumplir el artículo 10, literal e) de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos;

f) **SANCIONAR** a la **FEDERACIÓN DE CAJAS DE CRÉDITO Y DE BANCOS DE LOS TRABAJADORES, SOCIEDAD COOPERATIVA DE RESPONSABILIDAD LIMITADA DE CAPITAL VARIABLE**, con una multa de Quince mil cuatrocientos setenta y ocho con doce centavos de dólar de los Estados Unidos de América (US\$15,478.12) que equivale al 0.02% de su patrimonio, por incumplir el artículo 4 literal h) del Reglamento de la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos.

Notifíquese.



José Ricardo Perdomo Aguilar
Superintendente del Sistema Financiero

AJ13