



El Infrascrito Secretario del Comité de Apelaciones del Sistema Financiero Certifica: que la presente fotocopia de la resolución de las once horas con veinte minutos del siete de diciembre de dos mil veintitrés, pronunciada por el Comité de Apelaciones del Sistema Financiero, en el recurso de apelación con referencia CA-05-2023, promovido por **BANCO DE AMÉRICA CENTRAL, SOCIEDAD ANÓNIMA**, que se abrevia **BANCO DE AMÉRICA CENTRAL, S.A.**, por medio de su apoderado general judicial, abogado Juan Pablo Ernesto Córdova Hinds, y que literalmente dice:

CA-05-2023

COMITÉ DE APELACIONES DEL SISTEMA FINANCIERO. San Salvador, a las once horas veinte minutos del siete de diciembre de dos mil veintitrés.

Vistos en apelación la resolución pronunciada por la señora Superintendente del Sistema Financiero, a las 9 horas 45 minutos del 25 de agosto de 2023, notificada el 28 del mismo mes y año, en el procedimiento administrativo sancionador **PAS-19/2022**, promovido contra **BANCO DE AMÉRICA CENTRAL, SOCIEDAD ANÓNIMA**, que se abrevia **BANCO DE AMÉRICA CENTRAL, S.A.**, mediante la cual la referida funcionaria sancionó a dicha entidad con una multa de catorce mil ochocientos cinco dólares de los Estados Unidos de América con noventa centavos de dólar (US\$14,805.90) por el incumplimiento a lo establecido en el inciso 4° del artículo 6 de la Ley Contra la Usura, con relación a los artículos 8 inciso 1° y 13 de las Normas Técnicas para la Aplicación de la Ley Contra la Usura.

SSF RECIBIDO

11 DEC 23 09:25:36

Y CONSIDERANDO:

I. El licenciado Juan Pablo Ernesto Córdova Hinds, actuando en calidad de apoderado general judicial de Banco de América Central, S.A., interpuso recurso de apelación contra la resolución antes identificada, sobre la base de los siguientes alegatos:

a) Caducidad del procedimiento sancionador

La sociedad recurrente expresa que los arts. 89 y 117 de la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA) establecen los alcances de la caducidad en los procedimientos administrativos, los cuales deberán concluirse en un plazo máximo de nueve meses posteriores a su iniciación, término cuyo vencimiento tiene como consecuencia la declaratoria de caducidad del procedimiento. Señala, que la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero (LSRSF) no regula la figura de la caducidad, razón por la que deben aplicarse las normas sobre procedimientos administrativos de la LPA y el plazo de caducidad establecido en dicho cuerpo normativo.

RECIBIDO
12/12/23
Firma: Mindy Guillen

[Handwritten signatures and initials on the right margin]

Alega, que el procedimiento sancionador dio inicio mediante resolución del 16 de noviembre de 2022, notificada el 17 del mismo mes y año, y finalizó a través de resolución emitida el 25 de agosto de 2023, notificada el 28 de ese mismo mes y año. En esa línea, argumenta que la resolución final debió emitirse y notificarse antes del 17 de agosto de 2023, situación que no fue cumplida, al haberse concluido el procedimiento fuera del plazo de nueve meses regulado por el art. 89 LPA.

b) Ausencia de daño a la Ley Contra la Usura

El banco recurrente argumenta, que la Ley Contra la Usura (LCU) persigue la protección de los consumidores por motivos de justicia social, prohibiendo la usura por los perjuicios que esta trae consigo, entre otras regulaciones. Sostiene que la LCU busca: **a)** Que no se cobre más intereses de los establecidos conforme a la ley; **b)** Que no se cobren intereses sobre intereses; **c)** Que se haga de conocimiento público cuáles son las máximas tasas de interés por segmento de mercado; y, **d)** Sancionar a quienes cobren intereses por encima de los autorizados o intereses sobre intereses.

Argumenta que, en el presente caso, la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) no ha podido demostrar ni probar que el banco apelante haya cobrado tasas de interés superiores a las permitidas por el Banco Central de Reserva (BCR), ni que la falta de envío de información sobre tasas que se le atribuye haya imposibilitado que el BCR realizara el cálculo que corresponde. Indica, además, que Banco de América Central, S.A., ha sido objeto de veintiséis auditorías de la SSF desde 2021, en ninguna de las cuales se encontraron indicios ni pruebas de cobros de interés por encima de los permitidos, habiéndose confirmado en el procedimiento administrativo sancionador que el cobro de intereses realizado estuvo siempre por debajo del límite legal.

En conclusión, al no haberse efectuado cobros superiores a los establecidos por ley, se ha cumplido con la finalidad de la LCU y no ha existido ningún perjuicio en contra del público ni del BCR, situación que debió ser valorada y ponderada en la motivación de la resolución impugnada.



c) La resolución omite los hechos y circunstancias de la falta de envío en el buzón del BCR

Bajo este apartado, la sociedad recurrente alega supuestas omisiones en la resolución impugnada, las cuales se detallan a continuación:

c.1) La resolución omite que conforme a la ley no es obligatorio usar el sistema que el BCR ha instalado

El banco apelante transcribe los incisos 2º y 4º del art. 6 LCU, a partir de cuyo contenido afirma que la ley no limita ni exige que se utilice exclusivamente el sistema electrónico del BCR para enviar la información requerida, siendo la normativa terciaria la que introduce dicha modalidad. Alega, que el BCR no está facultado por ley para restringir la remisión de la información a medios electrónicos ni para cerrar el buzón para su recepción, siendo estas condiciones que limitan el alcance de la ley, impuestas por el Manual Técnico para Acreedores de la Ley Contra la Usura.

La resolución impugnada confunde la tipificación indirecta con el aumento en el contenido de una norma sancionadora, situación incompatible con el art. 139 número 2) LPA, así como con reiterada doctrina y jurisprudencia constitucional y administrativa, según la cual debe ser la ley la que precise y describa la conducta punible y su sanción o, en su defecto (reserva relativa), establecer los elementos fundamentales de la conducta infractora. Sin embargo, en el caso de autos es una norma terciaria la que aumentó el contenido de la conducta infractora, al establecer que la información debe enviarse por medio del buzón del BCR en determinado plazo, sobrepasando los límites de la ley.

c.2) La resolución omite el informe del licenciado [REDACTED]

La sociedad recurrente arguye que el acto objeto de apelación omite el contenido del informe antes mencionado, específicamente la descripción del funcionamiento del Sistema de Tasas Máximas (STM), plataforma que se cierra automáticamente una vez vencido el plazo relevante, debido a lo cual Banco de América Central, S.A., no pudo entregar la información correspondiente a mayo 2022. No obstante, la resolución impugnada pasa por alto que el medio electrónico consistente en el buzón del BCR para recibir la información es una restricción, un aumento al contenido de la norma infractora de la LCU, siendo el BCR el

que restringe la recepción de la información, cuando lo razonable sería facilitar dicha tarea y sancionar por el envío extemporáneo de la misma.

Los anteriores hechos son importantes y fueron omitidos en la resolución recurrida, cuya motivación resulta poco congruente ya que, si tan importante es la entrega y recepción de la información, lo razonable sería facilitar su envío y no restringir los medios para hacerlo.

d) La resolución omite que la información no enviada al BCR se envió a la SSF y se publicó conforme a la ley, por lo que el BCR ha tenido conocimiento de ésta

El apelante indica que el BCR ha tenido conocimiento de la información que objeta, ya que la sociedad recurrente la ha publicado en periódicos de mayor circulación y la ha enviado a la SSF, no habiendo encontrado esta última alguna prueba de que se hayan cobrado intereses superiores a los legales. El propósito de dichas publicaciones es que el público en general conozca las tasas de interés y comisiones que los bancos cobran, finalidad que se ha cumplido, no siendo posible aducir desconocimiento de las tasas de interés cobradas cuando tanto la SSF como el BCR han tenido conocimiento de dichas tasas en los períodos relevantes, habiéndose comprobado además que no existió un cobro en exceso de lo establecido por la LCU.

Con lo anterior, el banco insiste en que el incumplimiento atribuido no es grave, ya que la información siempre ha estado disponible para ambas instituciones y no se han cobrado intereses superiores a los legales, lo cual sí sería perjudicial.

d.1) El banco envió a la SSF las tasas de interés que cobra

En cumplimiento a los arts. 64, 65 y 67 de la Ley de Bancos (LB) y el art. 19 de la Ley del Sistema de Tarjetas de Crédito (LSTC), el banco apelante indica que publicó las tasas de interés que cobra y envió a la SSF dichos datos de forma mensual. Además, aduce que en el expediente administrativo sancionador consta la certificación extendida el 6 de diciembre de 2022 por la Gerente de Mercadeo de Banco de América Central, S.A., de los registros internos sobre envíos a la SSF de las tasas de interés, comisiones y recargos de los meses de noviembre 2021 a septiembre 2022; asimismo, en dicho expediente consta la certificación



extendida por el Gerente de Créditos de la sociedad recurrente del 7 de diciembre de 2022, de los envíos de información a la SSF en cumplimiento de las Normas NPB4-17 para el período de enero a octubre del 2022.

En el caso de los envíos al BCR, la sociedad recurrente manifiesta que fueron enviadas las tasas que se cobran, a excepción del período que corresponde a mayo 2022, actualización que no fue posible remitir en vista de que el buzón electrónico del BCR ya había cerrado, no obstante haber intentado hacer la remisión como todos los meses. Argumenta que, si bien se trata de obligaciones formales diferentes, debe valorarse y ponderarse que el banco no es negligente en el cumplimiento del marco normativo, no ha ocultado la información sobre sus tasas de interés, ni ha realizado cobros de intereses por encima de los permitidos, habiendo cumplido con obligaciones de igual contenido en otros ámbitos normativos, situación que no fue motivada en la resolución impugnada.

d.2) El banco publicó las tasas de interés que cobra

El apelante indica, que en el expediente administrativo constan las copias de las publicaciones efectuadas por Banco de América Central, S.A., desde noviembre 2021 hasta septiembre 2022, lo que demuestra que dicha entidad ha dado cumplimiento a los arts. 64 y 65 LB. Las tasas de interés, comisiones y recargos cobrados por el banco son de conocimiento público, tal como reconoce la misma resolución impugnada, de manera que, aunque la publicación se haya realizado en cumplimiento de una obligación diferente, se debió valorar dicha circunstancia integralmente, ya que el banco ha cumplido obligaciones semejantes cuyo contenido era lo que el BCR necesitaba.

d.3) La información está disponible para el BCR

El banco aduce que aun cuando faltare el envío a las autoridades reguladoras, la información de las tasas de interés ha sido pública, ya que dicha entidad ha realizado las publicaciones conforme a la ley, las cuales, por tratarse de una información pública, las autoridades podrían obtenerla de las mismas publicaciones oportunamente efectuadas y, en el caso específico del BCR, bien podría acudir a la SSF conforme al art. 30 LSRSF.

Lo anterior significa que no existió intención de ocultar la información al BCR ni de defraudar la ley cobrando más intereses de los permitidos legalmente, siendo que la

información cuya falta de envío se le atribuye al banco recurrente pudo ser solicitada por el BCR a la SSF, máxime cuando esta última es una entidad adscrita al BCR como se desprende de los arts. 1, 2 y 85 LSRSF. Señala, que en la resolución impugnada la SSF intenta soslayar la adscripción de dicha institución al BCR, bajo el argumento de una autonomía que sí tienen otras entidades del Estado, brindando diferentes ejemplos; sin embargo, el art. 30 LSRSF describe una coordinación entre la SSF y el BCR dentro de la competencia de cada institución, con un permanente intercambio de información.

El BCR hizo públicas, con toda normalidad, las tasas máximas de interés para las cuales requería la información que no fue enviada, de manera que no puede afirmarse que dicha falta de remisión le haya imposibilitado realizar el cálculo requerido por la LCU. Concluye su argumento señalando que la resolución apelada es incongruente puesto que, en lugar de valorar y ponderar las circunstancias del caso, se circunscribe a un hecho objetivo, sin considerar los diferentes argumentos que han sido expuestos.

e) Falta de proporcionalidad en la sanción impuesta con relación a la falta cometida

El banco recurrente afirma que, de acuerdo con los arts. 3 numeral 2) y 139 numeral 7) de la LPA, debe existir una adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de infracción y la sanción aplicada, lo cual es retomado por el art. 50 LSRSF, al establecer los aspectos a considerar para la imposición de sanciones. Prosigue citando jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional (SCN) y de la Sala de lo Contencioso Administrativo (SCA) en la cual dichos tribunales desarrollaron los criterios de dosimetría punitiva para la aplicación de sanciones administrativas.

Sostiene, que la resolución impugnada incurre en incongruencia y falta de motivación, ya que no se ha valorado ni ponderado adecuadamente los hechos que a continuación se exponen:

e.1) El banco no ha cobrado intereses superiores a los legales

Señala, que en ningún apartado de la resolución se valoró que el banco no realizó cobros indebidos, sino solamente se insistió en la falta de envío de la información, omisión que en sí misma constituye supuestamente un daño. Considera, que el mayor daño habría sido cobrar



efectivamente intereses superiores a los legales, acción que no ha sido probada, al punto que la misma autoridad reconoce que no existieron cobros ilegales, pero sin motivar debidamente tal circunstancia para la determinación de la multa.

e.2) El banco ha informado al público las tasas que cobra

Sostiene, que el acto apelado no valora ni pondera que el banco no ha ocultado información puesto que sí ha enviado los datos concernientes a tasas de interés máximas a cobrar, tanto a la SSF como al público, y tampoco consideró que no se han realizado cobros superiores a los permitidos legalmente. Lo anterior debió servir, al menos, como una atenuante, pero dicha situación no se tomó en cuenta en la resolución impugnada aduciendo únicamente que se trata de obligaciones diferentes.

e.3) El banco informó a la SSF las tasas que cobra

Afirma, que el acto impugnado acepta y reconoce que el banco ha enviado la información a la SSF, pero no valora ni pondera a cabalidad tal elemento. Dicha información no ha estado oculta ni es inexistente, sino que ha sido conocida por el público y por la entidad reguladora; y, ante la falta de su remisión, se pudo acudir a las instancias que sí la tenían, todo lo cual se pasó por alto en la resolución sancionatoria.

e.4) El BCR pudo recabar la información tanto de las publicaciones como de la SSF

Plantea que, si tan crucial es la información que debe recabar el BCR, se debería entonces facilitar su envío y recepción, en lugar de limitarlo de la manera que ya ha sido expuesta. En todo caso, si la información no se recibe, el BCR bien puede acudir a la SSF, la cual está adscrita a él, para obtenerla, más aún cuando la LSRSF permite tal posibilidad.

e.5) El BCR informó las máximas tasas de interés a cobrar, período de junio a diciembre 2022

El banco apelante sostiene, que el hecho de que el BCR haya publicado con normalidad las tasas máximas de interés a cobrar, demuestra que la falta de envío no le impidió ejercer sus facultades, por lo cual la gravedad de la infracción es muy inferior a la que se pretende mostrar en la resolución impugnada.

e.6) Falta de consideración al hecho de que el banco no pudo enviar la información porque el BCR cerró el buzón para recibirla, sin facilitar ningún otro medio para ello

Alega, que el art. 146 LPA dispone que en materia de responsabilidad se aplicarán los supuestos previstos en el Código Penal (CP), cuerpo normativo que en el art. 27 regula la no exigibilidad de otra conducta como eximente de responsabilidad. En tal sentido, manifiesta que dicha eximente es aplicable al caso concreto, en el cual el banco solo podía enviar electrónicamente la información a través de un buzón que ya se había cerrado, no siendo posible siquiera enviarla de manera física sin autorización previa de la SSF, tal como se comprobó con la declaración de un especialista del BCR vertida en el procedimiento sancionador.

Reitera, que dichas limitaciones no son legales, sino que provienen de normas infra legales como el Manual Técnico emitido por el BCR para la aplicación de la LCU, todo lo cual es soslayado en la resolución que se recurre.

e.7) No existe ninguna gravedad ni perjuicio por el retraso en el envío de la información al BCR, ni el banco obtuvo beneficio alguno por tal omisión

Indica el banco, que en el procedimiento sancionatorio no se ha encontrado prueba que permita concluir que la falta de envío de la información de mayo 2022 haya sido grave y que repercutió negativamente en las funciones del BCR para establecer las máximas tasas de interés, afectando al público. Que no basta con enunciar un incumplimiento y atribuirle un efecto, sino que debe probarse la gravedad y el riesgo de éste, aspectos que en lugar de ser motivados fueron asumidos.

No se valoró que el banco cumplió con el envío de las tasas de interés máximas a la SSF, que realizó publicaciones en periódicos de mayor circulación, que no ha efectuado cobros superiores a los legales y que no ha obtenido un beneficio de la omisión señalada. La finalidad de la LCU es evitar cobros excesivos de intereses y que el público conozca las tasas máximas que se autoriza a cobrar, aspectos que han sido cumplidos por el banco recurrente.

Por ende, no existe la gravedad aducida en el acto recurrido, ni la infracción amerita la multa impuesta, la cual fue determinada sobre la base de la capacidad de pago del banco y una mera responsabilidad objetiva que obvia los pormenores del caso.



II. A través de auto de las 10 horas 20 minutos del 13 de septiembre de 2023, se tuvo por parte a Banco de América Central, S.A., se dio intervención al licenciado Juan Pablo Ernesto Córdova Hinds en calidad de apoderado general judicial de la referida sociedad, se admitió el recurso de apelación interpuesto, se suspendieron provisionalmente los efectos del acto recurrido y se abrió a prueba el presente recurso por el término de ocho días hábiles.

El 26 de septiembre del presente año, el apoderado de la sociedad recurrente intervino en la fase probatoria, presentando un escrito al que adjuntó un listado de las auditorías practicadas desde 2021 por la SSF y una publicación del BCR de las tasas máximas de interés a cobrar para el período junio a diciembre 2022; en el mencionado escrito manifestó:

a) Caducidad del procedimiento sancionador

La sociedad apelante reiteró sus alegatos sobre la supuesta caducidad del procedimiento administrativo sancionador, expuestos en el escrito de interposición del recurso; invoca los arts. 89 y 117 LPA, concluyendo que la resolución impugnada fue emitida fuera del plazo legal, produciéndose la caducidad.

b) Ilegalidad por falta de consideración de la ausencia de daño en contra de la LCU

El banco recurrente insiste en que no ha existido un daño al bien jurídico protegido por la LCU, el cual se concreta en el patrimonio de los clientes de las entidades que se dedican a prestar dinero, procurando que no se cobren más intereses de los legalmente permitidos, que no se cobre intereses sobre intereses, que se haga de conocimiento público las tasas máximas de interés por segmento de mercado y sancionar a quienes incumplan el fin de la ley cobrando intereses en exceso. Invocando su argumento ya expuesto, aduce que, en el presente caso, no se ha demostrado que la infractora haya cobrado tasas superiores a las máximas permitidas ni que la falta de envío que se le señala haya imposibilitado al BCR realizar el cálculo del art. 6 LCU.

Agrega, que el banco apelante ha sido sujeto de veintiséis auditorías de la SSF desde 2021, en ninguna de las cuales se reportaron indicios o pruebas de cobros indebidos, ya que

[Handwritten signatures and initials on the right margin]

el cobro de intereses se ha encontrado por debajo de los límites máximos permitidos, como se comprueba con la certificación extendida por el gerente de créditos de Banco de América Central, S.A.; además que dicha entidad no ha incurrido en falta alguna por cobrar intereses superiores a los permitidos y no ha existido un perjuicio al público ni al BCR, elementos que al ser tomados en cuenta ponen de manifiesto la falta de gravedad del comportamiento sancionado.

c) Ilegalidad de la resolución al omitir hechos y circunstancias de la falta de envío en el buzón del BCR y por consiguiente no considerar los presupuestos de hecho

La sociedad impetrante repite y redonda en supuestas omisiones en que incurrió la resolución impugnada, pues no consideró que conforme a la LCU no es obligatorio usar el sistema electrónico del BCR; asimismo, ignoró el informe del licenciado [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] el cual describe el funcionamiento del STM.

d) Ilegalidad de la resolución al omitir que la información no enviada al BCR sí fue enviada a la SSF y se publicó conforme a la ley, por lo que el BCR ha tenido conocimiento de ésta

Sobre este motivo, reitera los alegatos relativos al envío de la información por parte del banco apelante a la SSF y su publicación, en cumplimiento de la LB; en razón de lo anterior, sostiene que la información sí estuvo disponible para el BCR al haber sido pública, pudiendo también haberla solicitado a la SSF, entidad esta última que está adscrita al BCR. Por lo tanto, la falta de remisión de la información no imposibilitó el cálculo que debía hacer el BCR, el cual fue oportunamente efectuado y publicado, con lo que se demuestra que el comportamiento sancionado no fue grave y no causó ningún daño.

e) Ilegalidad por falta de proporcionalidad en la sanción impuesta en relación con la falta cometida

Sostiene que para dosificar la multa no se tomó en cuenta que el banco recurrente no ha cobrado intereses superiores a los legales, que ha informado al público y a la SSF las tasas



que cobra, que la información pudo ser recabada por el BCR tanto de las publicaciones como de la misma SSF y que el BCR informó las tasas máximas para los períodos relevantes. Tampoco se valoró que la falta de envío de la información se debió a que el buzón dispuesto para recibirla había ya cerrado, sin que se facilitara otro medio para ello.

Al no haber existido ninguna gravedad ni perjuicio por el retraso en el envío de la información, considera que la sanción aplicada fue desproporcionada si se compara con multas impuestas por la SSF a otras entidades supervisadas por incumplimientos incluso más graves, como pueden ser los relativos a la Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos (LCLDA), procediendo a citar ejemplos. Relaciona jurisprudencia de la SCN sobre la previsibilidad de las sanciones, concluyendo que no hay proporcionalidad ni previsibilidad entre la sanción impuesta y la infracción cometida en el caso de autos.

III. Mediante auto de las 11 horas 10 minutos del 3 de octubre de 2023, el CASF tuvo por agregado el escrito y documentación presentada en el término probatorio por Banco de América Central, S.A. y se confirió audiencia a la señora Superintendente, de conformidad con los arts. 164 inciso 1º LPA y 67 *in fine* LSRSF. En atención al traslado conferido, el 17 de octubre de 2023, fue presentado un escrito por la referida funcionaria, a través de su delegada, en el que expresó:

a) Sobre la supuesta caducidad del procedimiento administrativo sancionador

La señora Superintendente transcribió las disposiciones de la LPA que regulan la caducidad del procedimiento administrativo sancionador, sosteniendo que el alegato de la sociedad apelante sobre la supuesta caducidad omitió considerar la figura de la suspensión del plazo máximo para concluir el procedimiento que fue decretada en auto del 6 de marzo de 2023, notificado el 8 del mismo mes y año. Que dicha interrupción fue realizada sobre la base del art. 90 número 1) LPA y correspondió a una solicitud de colaboración al BCR para que, en un plazo máximo de diez días hábiles, rindiera informe sobre consultas efectuadas por la parte apelante, es decir, el Banco de América Central, S.A.

Señala, que el informe requerido al BCR fue recibido por la SSF el 21 de marzo de 2023, y que luego del análisis del documento, el 24 y 27 del mismo mes y año, respectivamente, se emitió y notificó auto reanudando formalmente el conteo del plazo máximo para concluir el procedimiento. Si bien el cómputo del plazo original para concluir el procedimiento sancionador debía ser del 17 de noviembre de 2022 al 17 de agosto de 2023, se debe tomar en cuenta los 14 días entre el 8 y el 27 de marzo de 2023, período en el cual el conteo del plazo estuvo suspendido.

En conclusión, aduce que la SSF estaba facultada legalmente para emitir y notificar la resolución final hasta el 6 de septiembre de 2023 por lo que, al haberse notificado el 28 de agosto de 2023, no resulta aplicable el alegato sobre la supuesta caducidad planteado por el banco recurrente.

b) Sobre la supuesta ilegalidad por falta de consideración en el acto administrativo de la ausencia de daño a la LCU, arts. 22 b), d) y e)

La señora Superintendente hace referencia al incumplimiento sancionado y a las disposiciones involucradas, tanto de la LCU como de sus Normas Técnicas, concluyendo que éstas imponen al banco un mandato de hacer, consistente en la remisión de información al BCR en los términos y plazos consignados en su texto. Señala, que el sistema de supervisión y regulación del sistema financiero no puede ser efectivo si sus preceptos no cuentan con un elemento coercitivo, por lo que, no puede dejarse a opción de los supervisados el cumplimiento o no de lo establecido en el marco regulatorio aplicable.

Agrega, que los arts. 6 LCU y 13 de sus Normas Técnicas establecen que el BCR informará a la SSF sobre incumplimientos en la materia de mérito, lo que obedece a la naturaleza de ente supervisor de esta última. En tal sentido, a la SSF se le ha conferido el mandato legal de velar porque las entidades cumplan con los más altos estándares de conducta en el desarrollo de sus negocios, actos y operaciones, de conformidad a la LSRSF y demás leyes aplicables, así como de acuerdo con los reglamentos y normas técnicas, lo cual incluye la facultad de imponer las sanciones que sean procedentes.



Con respecto al alegato de apelación sobre la falta de daño o detrimento al patrimonio de los usuarios potenciales o vigentes de productos financieros del banco, trae a consideración jurisprudencia de la SCA sobre las infracciones de peligro abstracto, las cuales no requieren para su realización de un peligro concreto o una lesión efectiva. Cita al tratadista Alejandro Nieto para argumentar que la infracción administrativa, por regla general, no consiste en la producción de un daño ni un riesgo concreto, sino en la generación de un peligro abstracto.

Por lo tanto, considera que la sanción impuesta al banco recurrente obedece al incumplimiento de las normas relevantes, así como al peligro abstracto que la infracción conlleva, por lo que no resulta ilegal el accionar de la SSF como ente supervisor, sobre la base de los fundamentos ampliamente desarrollados en la resolución impugnada.

c) Ilegalidad de la resolución por omitir los hechos y circunstancias de la falta de envío al buzón del BCR y por consiguiente no considerar los presupuestos de hecho [art. 22 letra b) LPA]

La delegada de la señora Superintendente indica, que si bien Banco de América Central, S.A. alega que la resolución apelada omite que conforme a la ley no es obligatorio usar el sistema que el BCR ha instalado y que las conductas sancionables únicamente pueden ser reguladas por una ley en sentido formal, se debe recordar que en materia administrativa es permitida la tipificación de conductas por medio de remisiones normativas. Éstas consisten en enlaces, conexiones o referencias explícitas de una disposición legal hacia otra de igual o menor rango, del mismo o de diferente cuerpo normativo, con la que se complementa la descripción de la conducta prohibida por el tipo sancionador.

Afirma que dicha técnica de tipificación indirecta es compatible con la reserva de ley relativa que opera en el derecho administrativo sancionador y fue la utilizada por el legislador en el art. 44 LSRSF al establecer la sujeción a sanciones de los supervisados que incurran en infracciones a leyes secundarias (letra "a") y disposiciones contenidas en los reglamentos, normas técnicas e instructivos que desarrollan las obligaciones establecidas en las leyes antes mencionadas (letra "b"). Al mantenerse la sujeción a lo establecido por la ley secundaria, no

es posible interpretar que la remisión a una norma infra legal implica *per se* una vulneración constitucional, sino que debe valorarse el esquema completo de integración normativa.

Que el banco recurrente está obligado a cumplir con las disposiciones tanto de la LCU como de sus Normas Técnicas, cuyos enunciados vinculados al caso concreto son claros y se tuvieron por vulnerados, ya que Banco de América Central, S.A. no realizó la remisión de la información correspondiente al mes de mayo de 2022 dentro del plazo establecido, el cual venció el 7 de junio de 2022, incumplimiento que fue informado por el BCR y corroborado a través del informe remitido por dicha institución, en el que se advirtió que de los seis archivos que debía remitir el banco, no se recibió el correspondiente a mayo 2022. Además, en el referido informe se detalló que las instituciones supervisadas recibieron correo de cortesía el 7 de junio de 2022, como recordatorio del vencimiento del plazo para remitir la información, sin que el banco apelante haya atendido su obligación, a pesar de haberse encontrado entre los destinatarios de dicha comunicación.

Reitera que el banco recurrente está obligado, de acuerdo con el art. 7 LSRSF, al cumplimiento de todas las obligaciones de la LCU y sus Normas Técnicas que le resulten aplicables, sin que se pueda justificar la falta de remisión de la información dentro del plazo señalado bajo el argumento de haberlas enviado a la SSF o haberlas publicado. Finalmente, sobre el medio electrónico indicado por el BCR para remitir la información, expresa que es la misma LCU la que remite a la normativa técnica para que regule dichos aspectos, siendo perfectamente válido.

d) Ilegalidad de la resolución al omitir otro presupuesto de hecho [art. 22 letra b) LPA] en virtud de que la información no enviada al BCR se envió a la SSF y se publicó conforme a la ley, por lo que el BCR ha tenido conocimiento de ésta

La señora Superintendente expone que según el art. 99 LSRSF corresponde al BOR aprobar el marco normativo técnico que debe dictarse de conformidad con la LCU, mientras que el art. 3 LSRSF señala las competencias de la SSF, entre éstas la de hacer cumplir las leyes, reglamentos, normas técnicas y demás disposiciones aplicables a los supervisados.



Añade, que la SSF es el ente supervisor y el BCR es el ente regulador, de manera que haber remitido la información a la primera de dichas instituciones no le exime del cumplimiento de sus obligaciones frente a la segunda de éstas, en el contexto de la LCU, la Normativa Técnica y el Manual Técnico para Acreedores de la Ley Contra la Usura.

Sostiene, que fue la LCU la que confirió la facultad al BCR de diseñar el procedimiento de remisión del informe de tasas máximas, determinando la metodología, estructura de las bases de datos, operaciones e información a incluir, así como las condiciones para la remisión de la información, por lo que dichos lineamientos cuentan con plena cobertura de ley. El STM se programa de acuerdo con los plazos de la LCU y su normativa, vencidos los cuales no se podrá cargar la información, a excepción en casos de inconsistencias, errores u omisiones, entre otros, pero partiendo de que los datos a corregir hayan sido subidos en tiempo, supuesto que no se corroboró en el caso de autos.

Aunque el banco haya remitido las tasas máximas a la SSF, en atención a lo preceptuado por los arts. 64 y 65 LB, dicha obligación legal es distinta a la que se ha detectado como incumplida en el presente caso, la cual ordena que remita directamente al BCR las tasas de interés de sus créditos para los efectos que busca el legislador. De manera que el haber publicado sus tasas en periódicos de circulación nacional no le exime de sus demás obligaciones ni tampoco desvirtúan el incumplimiento a la LCU.

e) Ilegalidad por falta de proporcionalidad en la sanción impuesta en relación con la falta cometida (arts. 2, 7 y 139 LPA)

La señora Superintendente manifestó que, en el apartado V de la resolución apelada, se analizó la proporcionalidad de la sanción a imponer, valorando el perjuicio causado y demás aspectos señalados en el art. 50 LSRSF. Sostiene que el principio de proporcionalidad se compone de tres juicios o subprincipios: (i) idoneidad; (ii) necesidad; y, (iii) proporcionalidad en sentido estricto, procediendo a explicar cada uno de estos.

Afirma, que la sanción es idónea para lograr un fin constitucionalmente legítimo, ya que pretende velar por el cumplimiento estricto de la LCU, sus Normas Técnicas y demás lineamientos aplicables, así como proteger el bien jurídico del orden socioeconómico como objeto del sistema de supervisión y regulación, preservando la eficiencia y transparencia de éste, al mismo tiempo que disuade a los supervisados de mostrar negligencia en el cumplimiento de sus deberes. Aclara, que la conducta infractora es la falta de remisión de la información dentro del plazo, siendo la finalidad de dicho envío que el BCR establezca las tasas máximas, no siendo cierto que se haya atribuido al banco la supuesta conducta de cobrar tasas superiores a las permitidas.

Considera, que la sanción apelada es también necesaria para lograr el fin propuesto, ya que la multa, al implicar una limitación al derecho de propiedad, representa una medida igualmente eficaz pero menos lesiva de los derechos de los particulares que otro tipo de sanciones como suspensión, cancelación del registro o revocatoria de autorización (art. 43 LSRSF). En cuanto al principio de proporcionalidad en sentido estricto, expresa que el recurrente incurrió de forma culposa en la infracción, por no cumplir de forma diligente con la obligación (art. 6 inciso 4º LCU y arts. 8 inciso 1º y 13 de sus Normas Técnicas).

Sobre los ejemplos de otras sanciones impuestas que son citados por la apelante, señala que no se ha justificado de qué manera se ajustan al caso concreto, ya que la naturaleza de las infracciones ventiladas eran otras y fueron valoradas individualmente de conformidad a los parámetros legales, de manera que no puede alegarse violación a la seguridad jurídica al no haberse establecido en debida forma un fundamento; esto sin perjuicio de que las sanciones invocadas fueron impuestas hace varios años y por otra persona en calidad de Superintendente. Reitera, que la resolución recurrida está debidamente fundamentada, conteniendo un adecuado análisis de hecho y de derecho sobre la base del cual fue emitida.

IV. Habiéndose concluido con los trámites preparatorios que señala la ley, se procederá a dictar el acto definitivo en el presente recurso de apelación, para lo que serán analizados y valorados los argumentos planteados por la sociedad recurrente y la resistencia expresada por



la señora Superintendente, así como las actuaciones contenidas en el expediente PAS-19/2022, que sustentan el acto impugnado. A partir de lo anterior, este Comité emitirá su pronunciamiento, de acuerdo con el marco normativo constitucional y legal aplicables.

a) Sobre la supuesta caducidad del procedimiento administrativo sancionador

El banco apelante alega, que el procedimiento administrativo sancionador PAS-19/2022 inició mediante emplazamiento notificado el 17 de noviembre de 2022 y finalizó a través de resolución final, notificada el 28 de agosto de 2023. Argumenta, que el acto final debió emitirse y notificarse antes del 17 de agosto de 2023, en cumplimiento del plazo máximo de nueve meses para concluir el procedimiento regulado por el art. 89 LPA; sin embargo, se notificó hasta el 28 de agosto de 2023, cuando ya había caducado el procedimiento bajo análisis.

La señora Superintendente manifestó que, en auto del 6 de marzo de 2023, notificado el 8 del mismo mes y año, se suspendió el plazo máximo para concluir el procedimiento, sobre la base del art. 90 número 1) LPA, suspensión que se mantuvo desde el 8 hasta el 27 de marzo de 2023. Sostiene, que la SSF estaba facultada legalmente para emitir y notificar la resolución final hasta el 6 de septiembre de 2023 por lo que, al haberse notificado el 28 de agosto de 2023, es evidente que no existió la supuesta caducidad planteada por el banco apelante.

Para resolver el presente punto, este Comité analizará la regulación que la LPA establece sobre la caducidad, así como la tramitación del expediente PAS-19/2022, aplicando los lineamientos legales al caso concreto.

El art. 89 inciso 2° LPA prescribe que *"el procedimiento administrativo deberá concluirse por acto o resolución final en el plazo máximo de nueve meses posteriores a su iniciación, haya sido ésta de oficio o a petición del interesado, salvo lo establecido en Leyes Especiales"*. Dicho término es el aplicable a los procedimientos sancionatorios incoados sobre la base de la LSRSF que, como ley especial, no regula la duración máxima de dichos procedimientos ni sus consecuencias.

En esa línea, un procedimiento administrativo sancionador, como el PAS-19/2022, deberá finalizarse en el término máximo de nueve meses posteriores al acto de comunicación del auto de inicio, plazo cuyo vencimiento, sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, producirá la caducidad del procedimiento (art. 114 número "2" LPA). Para dilucidar si ha tenido lugar la caducidad alegada, se procederá a analizar el factor temporal en el desarrollo del caso de autos, especialmente lo concerniente al inicio y culminación de éste, así como circunstancias particulares en su tramitación.

El PAS-19/2022 tuvo como fecha de inicio el emplazamiento al banco recurrente, efectuado el 17 de noviembre de 2022 (folio 13 del expediente PAS), a partir de lo anterior se desarrollaron las etapas y actuaciones correspondientes, hasta su finalización por medio de la resolución ahora apelada, notificada el 28 de agosto de 2023 (folio 114). Aplicando la regla legal para el cómputo de plazos fijados en meses o años (art. 82 inciso 4° LPA), los plazos se contarán de fecha a fecha, por lo que el término de nueve meses para concluir el procedimiento bajo análisis habría vencido el 17 de agosto de 2023, es decir nueve meses posteriores a la notificación de su iniciación.

No obstante, como expuso la señora Superintendente, existió una suspensión del plazo para concluir el procedimiento PAS-19/2022, ordenada con base al art. 90 número 1) LPA, en auto de las 14 horas con 30 minutos del 6 de marzo de 2023 (folio 82), notificado el 8 del mismo mes y año (folio 83). En dicho proveído, la autoridad actuante solicitó colaboración al BCR para que, en un plazo de 10 días hábiles, rindiera un informe en el contexto del procedimiento sancionatorio, interrumpiendo el cómputo del plazo máximo para resolver hasta que se presentara el referido informe, el cual fue remitido el 21 de marzo de 2023.

Por lo anterior, el plazo máximo para resolver se suspendió durante el tiempo comprendido entre la notificación de la petición de colaboración al BCR y la presentación del informe solicitado; es decir, del 9 al 21 de marzo de 2023, en concordancia con lo establecido en el art. 90 número 1) LPA, el cual establece que el cómputo del plazo para resolver se suspenderá "1. Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la



subsanción de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario o, en su defecto, el transcurso del plazo concedido”.

En consecuencia, se ha comprobado que el plazo máximo de nueve meses para emitir resolución estuvo suspendido por nueve días hábiles, lapso que amplió el vencimiento del término original, pasando de ser el 17 de agosto de 2023 a ser el 30 de agosto de 2023. Cabe destacar que, en el anterior análisis, este Comité fija la duración de la suspensión hasta el día en que se presentó el informe por parte del BCR, por tratarse del “efectivo cumplimiento” del requerimiento al que alude el art. 90 número 1) LPA, consideración que difiere del cómputo realizado por la Superintendencia, que lo reanuda a partir de la fecha en que tuvo por recibido el informe en mención.

Por otra parte, se considera que la suspensión del plazo máximo para resolver fue respetuosa del principio de seguridad jurídica, ya que hay correspondencia entre el supuesto de hecho y la norma legal que franquea tal posibilidad (art. 90 número “1” LPA), siendo que el cómputo del mencionado plazo se interrumpió por un período razonable, considerando la naturaleza del incidente procedimental que fue desarrollado. Asimismo, tanto la suspensión del plazo, como su reanudación, fueron oportunamente notificados a la sociedad apelante, sin perjuicio de la consideración realizada por este Comité en el párrafo anterior sobre la duración de la suspensión.

Establecida la duración de la suspensión, así como la ampliación del plazo máximo para resolver que vencía el 30 de agosto de 2023, se infiere que el PAS-19/2022 fue finalizado en tiempo, ya que la notificación de la resolución final se llevó a cabo el 28 de agosto de 2023 (folio 114). En consecuencia, se desestima el alegato de apelación relativo a la supuesta caducidad del procedimiento administrativo sancionador.



b) Sobre la supuesta ausencia de daño a la LCU

El banco recurrente manifiesta que no existió daño alguno a la LCU, cuya finalidad es que no se cobren intereses mayores a los legales, que no se cobren intereses sobre intereses, que se haga del conocimiento las tasas máximas por segmento de mercado y sancionar los cobros indebidos. Argumenta, que no se ha comprobado que el banco haya cobrado tasas de interés superiores a las legalmente previstas, ni que el incumplimiento que se le atribuye le haya imposibilitado al BCR realizar el cálculo de las tasas máximas, lo cual debió ser valorado en la resolución impugnada.

La señora Superintendente destacó la importancia para el sistema de supervisión del elemento coercitivo, frente a incumplimientos como el sancionado y el mandato legal que se le ha conferido de velar porque los supervisados se ajusten en todo momento al ordenamiento jurídico. Sostuvo, que la infracción del caso de autos es de peligro abstracto, por lo que no es necesario esperar la realización de un peligro concreto o una lesión efectiva, siendo que la sanción impuesta al banco recurrente es procedente, ya que obedece al incumplimiento de las normas relevantes y al peligro abstracto que implica.

Para resolver el presente alegato, este Comité delimitará los hechos sancionados y su calificación, analizando sus efectos y contrastándolos con los alegatos de ausencia de daño esgrimidos por la sociedad apelante.

El comportamiento atribuido al banco recurrente consiste en no haber enviado al BCR la información relativa a las tasas de interés efectivas y los montos de las operaciones de crédito correspondientes a mayo 2022, como parte de la actualización semestral de los meses de diciembre 2021 a mayo 2022, información que debió remitir a más tardar el quinto día hábil de junio 2022. Dicha omisión, considerada negligente, se calificó como incumplimiento del art. 6 inciso 4° LCU, con relación a los arts. 8 inciso 1° y 13 de las Normas Técnicas para la Aplicación de la LCU, disposiciones que regulan la modalidad y condiciones del envío de la información al BCR.



Cabe señalar, que la obligación de remitir la información antes mencionada se da en el contexto del establecimiento de las tasas máximas legales (TML), función que le corresponde realizar al BCR, sobre la base de la información recibida de las entidades obligadas; asimismo, al BCR le compete regular, a través de normas técnicas, lo relacionado con el envío de dichos datos (art. 6 inciso 6° LCU). En ese sentido, la información que el banco apelante debió remitir constituye un insumo para el establecimiento de las TML por parte del BCR, institución que, por mandato legal, ha puesto a disposición de los acreedores el STM para que realicen el envío, regulando su funcionamiento a través de las Normas Técnicas para la Aplicación de la LCU y el Manual Técnico para Acreedores de la LCU.

Se puede afirmar entonces, que el incumplimiento del caso de autos está vinculado con el ejercicio de una función pública, consistente en el establecimiento, por parte del BCR, de TML por segmentos de créditos, en cuyo cálculo serán utilizados los datos exigidos a las entidades obligadas. En esa línea, la integridad de los datos crediticios proporcionados por las entidades garantiza que el cálculo de las TML sea exacto, lo cual, *a contrario sensu*, implica que los datos no reportados influyen negativamente en el establecimiento de las referidas tasas, reduciendo el universo de los elementos a considerar.

Si bien la sociedad recurrente, para argumentar la ausencia de un daño a la LCU, afirma que no ha realizado cobros de intereses superiores a los legalmente permitidos, se considera que dicha circunstancia es ajena a los hechos sancionados, los cuales se circunscriben a la dinámica del establecimiento de TML, dentro de la cual la entidad apelante desempeña un rol impuesto por la LCU. En tal sentido, no es requerido que el actuar del banco escale a un cobro indebido (conducta típica distinta y ajena al caso discutido) para que el comportamiento provoque efectos antijurídicos indeseados, sin perjuicio del probable peligro (art. 50 LSRSF) que reviste el incumplimiento respecto a los derechos de los usuarios del sistema financiero.

De igual manera, que el cálculo y publicación de las TML se haya llevado a cabo por el BCR no contradice que la omisión antijurídica haya comprometido la integridad de los datos

que sirven de base para dichas tareas, las cuales corresponde realizar a la mencionada institución, a pesar de que un supervisado no haya remitido su información. Ahora bien, es la misma LCU la que requiere al BCR comunicar los posibles incumplimientos que detecte en dicha materia, lo cual pone de manifiesto la especial y estricta observancia que el legislador exige.

El establecimiento de TML por segmentos de crédito es un presupuesto para la aplicación de la LCU, ya que se trata de un parámetro de control para las operaciones de crédito de los supervisados, cuyos intereses se contrastan con las TML vigentes, verificando que no hayan fijado o cobrado intereses superiores. Por tanto, el monitoreo de las tasas de interés que se contratan y cobran en la práctica depende del cálculo y publicación de las TML, de manera que el papel de los supervisados como proveedores de información es de gran relevancia para la consecución de los fines de la LCU.

La LCU es un cuerpo normativo de carácter especial que *"...tiene como objeto prohibir, prevenir y sancionar las prácticas usureras con el fin de proteger los derechos de propiedad y de posesión de las personas y evitar las consecuencias jurídicas, económicas y patrimoniales derivadas de todas las prácticas usureras"* (art. 1 LCU). Como se pone de manifiesto en sus considerandos, la LCU persigue un fin de justicia social en el desarrollo de las actividades crediticias, procurando proteger el interés del consumidor frente a prácticas abusivas que dañan su derecho de propiedad.

Si bien el incumplimiento sancionado no llegó a lesionar el derecho de propiedad de los consumidores, se observa en primer lugar, una línea argumentativa distractora incorporada por el banco apelante, lo cual como arriba ha sido expuesto no es objeto de controversia respecto del acto impugnado; en segundo lugar, a pesar de que el mencionado banco pretende restar importancia a su incumplimiento, es menester aclarar que con su actuación omisiva puso en peligro la debida protección de los consumidores a través del esquema legalmente configurado, impidiendo la configuración con precisión en el establecimiento de las TML, que constituye un elemento esencial que ha de considerarse, según se desprende de la ley de



la materia. En ese sentido, no es posible afirmar que la inobservancia atribuida haya sido inocua, ya que afectó la precisión en el cálculo de las TML, poniendo en peligro la tutela de los derechos de los particulares y, en definitiva, el orden económico sobre la base de principios de justicia social (arts. 101 y 102 de la Constitución).

Por las razones antes expuestas, este Comité desestima los alegatos planteados por el banco apelante en el presente punto.

c) Sobre la supuesta omisión de hechos y circunstancias sobre la falta de envío en el buzón del BCR

El banco apelante alega que el uso del STM y sus condiciones es incompatible con la reserva de ley, ya que dicha modalidad es impuesta por una norma terciaria, aumentando el contenido de la conducta infractora, lo cual no fue mencionado en la resolución impugnada. Agrega, que tampoco se consideró el informe del licenciado [REDACTED] en el cual se describió el funcionamiento del STM, cuyas restricciones impidieron al banco recurrente el envío de la información requerida.

Al respecto, la señora Superintendente expresó que la tipificación indirecta del art. 44 letras a) y b) LSRSF es compatible con la reserva de ley relativa, así como la remisión que la LCU realiza a sus Normas Técnicas para la regulación de aspectos operativos. La entidad apelante está en la obligación de cumplir con tal normativa legal y técnica, cuyos enunciados vinculados al caso concreto son claros y se tuvieron por vulnerados, a través de prueba documental, entre la que se encuentra el informe que el banco alega no fue tomado en cuenta.

Para resolver el presente alegato, este Comité analizará brevemente el principio de reserva de ley aplicado en materia administrativa sancionadora, dilucidando si las normas relacionadas al caso de autos son respetuosas del mencionado principio y resolviendo los demás aspectos conexos planteados por la sociedad apelante.

El principio de legalidad es un pilar fundamental del derecho público, según el cual todo ejercicio del poder estatal debe estar sometido a la voluntad de la ley, de su jurisdicción, y no a la voluntad de las personas, asegurando a los destinatarios que sus conductas no pueden ser sancionadas sino en virtud de una ley previa al hecho considerado como infracción¹. Dicho principio presupone una vinculación positiva respecto a los funcionarios, quienes “...no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley” (art. 86 inciso 3° de la Constitución), contando con dos vertientes: una material, concretada en la exigencia de tipicidad de las conductas, y una formal, concerniente al rango legal que deben tener las normas que las regulan.

La referida vertiente formal, denominada reserva de ley o reserva legal, puede ser absoluta o relativa, entendiéndose por absoluta cuando la ley deba regular por sí misma toda la materia reservada y, por relativa, cuando la ley no regula exhaustivamente la materia, sino que se limita a lo esencial y, para el resto, se remite a reglamentos, acuerdos o tratados, a los que invita, ordena o habilita a colaborar en la normación². En materia administrativa sancionadora cobra relevancia la modalidad relativa de reserva de ley, ya que se permite la colaboración de normas de rango inferior al legal, dentro de los límites establecidos por la ley en sentido estricto, de tal manera que si estos límites no se respetan se produce una violación a la reserva de ley³.

Para el establecimiento de las TML, la LCU reguló en su art. 6 inciso 4° que “*las entidades deberán remitir al Banco Central de Reserva las tasas de interés efectivas y los montos de las operaciones de crédito, de los meses de diciembre a mayo y de junio a noviembre, en los primeros cinco días hábiles de los meses de junio y diciembre, respectivamente...*”; agregando la misma disposición, en el inciso 6°, que el BCR “...emitirá las normas para determinar la metodología, estructura de las bases de datos, operaciones e

¹ Resolución pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, a las 12 horas con 20 minutos del 23 de noviembre de 2016, en el expediente referencia 169-2014.

² Resolución pronunciada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las 11 horas con 15 minutos del 29 de junio de 2022.

³ Ídem 2.



información a incluir, las condiciones para la remisión de la información; ...". Sobre la base de la anterior habilitación, el BCR dictó las Normas Técnicas para la Aplicación de la LCU, en cuyo art. 8 regula lo relacionado con la remisión de información que deben realizar los acreedores, utilizando el STM puesto a disposición por el BCR en su sitio web.

En esa línea, es evidente que la LCU creó la obligación para los acreedores de proporcionar la información requerida, prescindiendo de la regulación en detalle del procedimiento de alimentación de datos y sus condiciones, remitiéndose para ello a una normativa técnica. Dicha dinámica normativa es propia de la reserva de ley relativa, ya que la LCU impone una carga a los administrados y define los elementos primordiales de ésta, dejando los aspectos técnicos u operativos en manos de la normativa infralegal.

En consecuencia, los elementos esenciales (núcleo) de la obligación se encuentran en una ley secundaria, ya que el tipo de información a enviar, así como el plazo y la periodicidad para su remisión fueron definidos por el legislador en la LCU, siendo estos los lineamientos seguidos por el BCR para la regulación técnica. Se observa entonces que las normas involucradas en el caso de autos son respetuosas del principio de reserva legal, ya que las disposiciones de rango inferior se mantienen dentro de los límites establecidos por la ley.

Si bien el banco apelante aduce que el uso del STM implica una restricción para el envío de la información, este Comité discrepa de tal aseveración, pues considera que el referido medio electrónico, en realidad, facilita a los acreedores dicha remisión, permitiéndoles cumplir con su obligación sin tener que desplazarse físicamente y en los horarios que estimen más convenientes. Asimismo, no consta en autos que, encontrándose en tiempo, haya intentado remitir la información por otro medio, siendo que el cierre del buzón electrónico responde al vencimiento del plazo legal con que cuentan los acreedores para presentar la información, situación que se mantendría inalterada independientemente del medio utilizado para su recepción.

No es procedente entonces el alegato sobre un supuesto aumento en el contenido de la conducta infractora, puesto que los elementos típicos esenciales están previstos en la LCU, siendo que la normativa técnica únicamente desarrolla aspectos prácticos que en ningún momento presuponen una mayor carga que la impuesta por ley al administrado. Tal correlación entre ley secundaria y normativa técnica es reconocida por el art. 44 letra b) LSRSF, al expresar que los supervisados estarán sujetos a sanciones por el incumplimiento de normas técnicas que desarrollen las obligaciones establecidas en leyes aplicables.

Dicha técnica legislativa de tipificación indirecta ha sido ampliamente reconocida por la jurisprudencia constitucional⁴, estableciéndose que *"...el legislador tiene siempre la posibilidad de recurrir a la complementación normativa por medio de un reenvío exterior, es decir, a otra disposición de igual o inferior rango legal, siempre que la naturaleza de la materia así lo exija, y describa de forma clara, precisa e inequívoca tanto la conducta penalmente sancionada y la sanción a imponer, no pudiendo dejar su determinación absoluta o completa a una autoridad distinta, particularmente de inferior rango"*⁵. Esta línea jurisprudencial es también seguida por el Juzgado Primero de lo Contencioso Administrativo con sede en Santa Tecla, al analizar el art. 44 LSRSF ha resuelto que *"...las conductas sancionables pueden ser tipificadas por medio de remisiones normativas, que consisten en enlaces, conexiones o referencias explícitas de una disposición legal, hacia otra del mismo cuerpo normativo o de otras distintas, en las que se complementan la descripción de la conducta prohibida por el tipo sancionador (...) la remisión que efectúa el art. 44 inc. 1° LSRSF a la normativa que sirvió de base para imponer las sanciones constituye una tipificación indirecta que cumple con los parámetros exigidos por la jurisprudencia constitucional (Inc. 115-2012), pues se ha recurrido a la complementación normativa por medio de un reenvío de otras disposiciones..."*⁶.

⁴ V.g.: Resoluciones dictadas por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en los procesos de inconstitucionalidad: i. 82-2018 pronunciada a las 10 horas con 40 minutos del 19 de noviembre de 2021; ii. 21-2018 pronunciada a las 14 horas con 46 minutos del 7 de enero de 2019; y, iii. 27-2018 pronunciada a las 14 horas con 48 minutos del 7 de enero de 2019.

⁵ Resolución pronunciada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia a las 14 horas 41 minutos del 31 de agosto de 2015, en la Inconstitucionalidad 115-2012.

⁶ Resolución pronunciada por la Jueza Primero de lo Contencioso Administrativo con sede en Santa Tecla, a las 15 horas 55 minutos del 31 de julio de 2018 en el proceso referencia NE: 00027-18-ST-COPA-ICO(5)



Por otra parte, en cuanto a la supuesta omisión del contenido del informe del licenciado [REDACTED] se observa que en la resolución final sí se consideró el referido documento como un elemento complementario a los incorporados en las actuaciones previas a la incoación del procedimiento sancionatorio; no obstante, dicho informe solamente confirma los hechos atribuidos a la entidad apelante, así como que el funcionamiento del STM se apega a las condiciones trazadas por la LCU en cuanto a plazo y periodicidad para el envío de información. Por tanto, el referido informe no contiene datos o valoraciones que contradigan la determinación de responsabilidad administrativa realizada en contra de Banco de América Central, S.A., sino que, por el contrario, constata las circunstancias del incumplimiento sancionado.

En conclusión, por las razones expuestas, se desestiman los alegatos planteados por la sociedad recurrente en el presente punto.

d) Sobre la supuesta omisión acerca de que la información se envió a la SSF, fue publicada y conocida por el BCR

El banco recurrente alega que, en cumplimiento de la LB y la LSTC, envió las tasas de interés que cobra a la SSF y que también las publicó, lo cual quedó demostrado en autos, de manera que la información, al ser pública, estuvo disponible para el BCR, pudiendo también haberla solicitado a la SSF. Agregó, que la falta de envío de la información no imposibilitó el cálculo de las TML, el cual fue oportunamente realizado y publicado por el BCR, demostrándose que el incumplimiento no reviste gravedad ni causó ningún daño.

La señora Superintendente manifestó que la obligación legal desacatada es distinta a las que el banco arguye haber cumplido en atención a otras leyes, teniendo diferente contenido, ya que lo manda a remitir directamente al BCR las tasas de interés de sus créditos. Asimismo, hizo hincapié en las competencias tanto de la SSF y del BCR como supervisor y regulador, respectivamente, con énfasis en la facultad del segundo para emitir la normativa técnica en desarrollo de la LCU, dentro de los límites establecidos por ésta.

[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
171

Para resolver el presente punto, se analizará si las acciones que el banco apelante afirma haber realizado tienen efecto sobre la determinación de su responsabilidad administrativa, así como la viabilidad de las alternativas que señala para obtener la información por parte del BCR.

La LB, la LSTC y las NPB4-17 establecen obligaciones informativas a los bancos, dentro de las que se encuentran, entre otras, las señaladas por la sociedad recurrente, relativas al envío de sus tasas de interés a la SSF, así como a su publicación en periódicos y otros medios. No obstante, este Comité considera que la obligación relacionada con el presente caso no puede ser cumplida con las actuaciones que el banco apelante alega haber realizado en atención a otras normativas.

Se afirma lo anterior porque, en el contexto de la LCU y su normativa, la información de operaciones de crédito, cuyo envío se exige a los acreedores, está sujeta a condiciones particulares, derivadas de la segmentación de créditos que dicha ley establece en su art. 5, así como de "*...la metodología, estructura de las bases de datos, operaciones e información a incluir, las condiciones para la remisión de la información...*" que se le ha encomendado determinar al BCR en la normativa técnica relacionada (art. 6 inciso 6° LCU). En tal sentido, al banco recurrente se le requieren unos datos *ad-hoc* para el cálculo de las TML que efectuará el BCR, tanto en contenido como en formato, obligación que no puede ser satisfecha con una información de crédito genérica o ajustada a otro ámbito normativo.

Por tanto, el envío de información crediticia al ente supervisor o su publicación, llevadas a cabo en otro ámbito, no eximen a la sociedad recurrente de la obligación específica que le impone la LCU, desarrollada en la normativa correspondiente, ya que los datos que el BCR necesita recibir no son los mismos, en cuanto a contenido y forma, que los requeridos por la LB o la LSTC. Los deberes legales que tiene la apelante de enviar información crediticia en virtud de la LCU y otras leyes no son, de ninguna manera, equiparables, existiendo marcadas diferencias en cuanto a los datos requeridos y su presentación, lo que resulta trascendente no



solo en un sentido formal, por ser obligaciones diferentes e independientes, sino también materialmente, ya que las exigencias son de distinta naturaleza.

En la mecánica para el establecimiento de las TML, el BCR juega un rol de receptor de la información de los acreedores, pero no le compete fungir como un recolector de ésta a través de consultas interinstitucionales o de medios de comunicación, las cuales carecen de idoneidad para alcanzar los objetivos previstos en la LCU, ya que los datos no se encontrarían adecuados a sus lineamientos. El BCR debe cumplir con su función pública de determinar las TML, independientemente de que los acreedores proporcionen o no su información crediticia, estando facultado (art. 6 inciso 6° LCU) para excluir del cálculo la información que no cumpla con la LCU.

El banco apelante es el único responsable de proveer su información crediticia para el cálculo de las TML, en las condiciones exigidas por la LCU y su normativa, obligación con un contenido técnico que no es susceptible de cumplirse mediante cualquier información de crédito que se haya compartido en virtud de otros mandatos legales. Dicha responsabilidad tampoco puede ser trasladada a las instituciones públicas invocadas, ya que, si bien dentro de sus competencias conocen ciertos datos de los acreedores, tal información no está procesada conforme a la ley especial, de lo cual el banco recurrente es el encargado obligado.

En consecuencia, no se estiman procedentes los argumentos de apelación vertidos por el banco recurrente en el presente punto.

e) Sobre la supuesta desproporcionalidad de la sanción

La entidad recurrente alega falta de proporcionalidad de la sanción ya que, reitera, no ha cobrado intereses superiores a los legales, informó al público las tasas cobradas e informó a la SSF las tasas que cobra. Asimismo, insiste en que el BCR pudo recabar la información que consta tanto en las publicaciones como la que obra en poder de la SSF y que el envío no fue realizado debido al cierre del buzón electrónico como único medio puesto a disposición por el BCR, institución que realizó con normalidad el cálculo y publicación de las TML, lo que

pone de manifiesto la falta de gravedad y perjuicio de la omisión sancionada; sin embargo, se le impuso una multa desproporcionada si se compara con multas determinadas en otros casos citados.

La Superintendente expresó que, para la dosificación de la multa, se ciñó a los aspectos a considerar según el art. 50 LSRSF y al principio de proporcionalidad y sus respectivos subprincipios. Considera que ha existido una debida fundamentación de la sanción impuesta, la cual resulta idónea, necesaria y proporcional respecto a los hechos y normas involucradas, cuyas particularidades no son equivalentes con las multas establecidas en otros casos mencionados por el apelante.

Para resolver el presente punto, este Comité analizará los factores invocados por la sociedad recurrente como atenuantes, remitiéndose, en lo pertinente, a conceptos que ya han sido vertidos en la presente resolución, a fin de evitar ser repetitivo.

En el apartado b) del romano IV) de la presente resolución, este Comité sentó su postura respecto a la no verificación de cobros indebidos que la sociedad apelante planteó para sostener la ausencia de daño a la LCU, argumentación declarada sin lugar en razón de la falta de relación con los hechos atribuidos, así como por subestimar los efectos y probable peligro generado por la omisión sancionada. De igual manera, en el apartado antes identificado, se descartó que el cálculo y publicación de las TML por parte del BCR demuestre la supuesta ausencia de daño, ya que con la omisión sancionada se vio comprometida la integridad de los datos base para su cálculo.

Asimismo, en el apartado d) del romano IV) de esta resolución, se consignó que ni la SSF ni el BCR cuentan con la información de crédito del banco en los términos establecidos por la LCU y su normativa técnica, siendo el acreedor el único responsable de proporcionar dichos datos en cuanto a contenido y forma. También se expresó que dicha responsabilidad no puede ser trasladada a las instituciones públicas las cuales, si bien tienen acceso a cierta información de crédito de los acreedores, no poseen lo específicamente requerido en el caso

concreto, ya que implica un procesamiento de datos que le corresponde llevar a cabo al administrado.

Sobre el cierre del buzón electrónico como motivo del incumplimiento sancionado, este Comité se remite a lo expresado en el apartado c) del romano IV) de la presente resolución, en el cual se expuso que el funcionamiento del STM se ajusta a las condiciones de la LCU. En esa línea, el cierre del buzón electrónico se produce por el agotamiento del plazo legal, de manera que el obstáculo fue la situación de extemporaneidad en la que negligentemente incurrió el banco y no el medio utilizado para remitir la información.

Finalmente, sobre la comparación que realiza el banco recurrente entre la sanción apelada y otras multas impuestas por la SSF, se observa que en ninguno de los procedimientos sancionatorios citados se ventiló un incumplimiento a la LCU como el conocido en el caso de autos, el cual interfirió con el establecimiento preciso de las TML, como atribución competencial del BCR. En consecuencia, se considera que existen sustanciales diferencias, tanto de forma como de fondo, que justifican la determinación de la multa impuesta en el caso concreto, la cual fue realizada atendiendo los elementos reglados de la LSRSF.

En conclusión, se desestiman los argumentos de apelación relacionados con la supuesta desproporcionalidad de la multa.

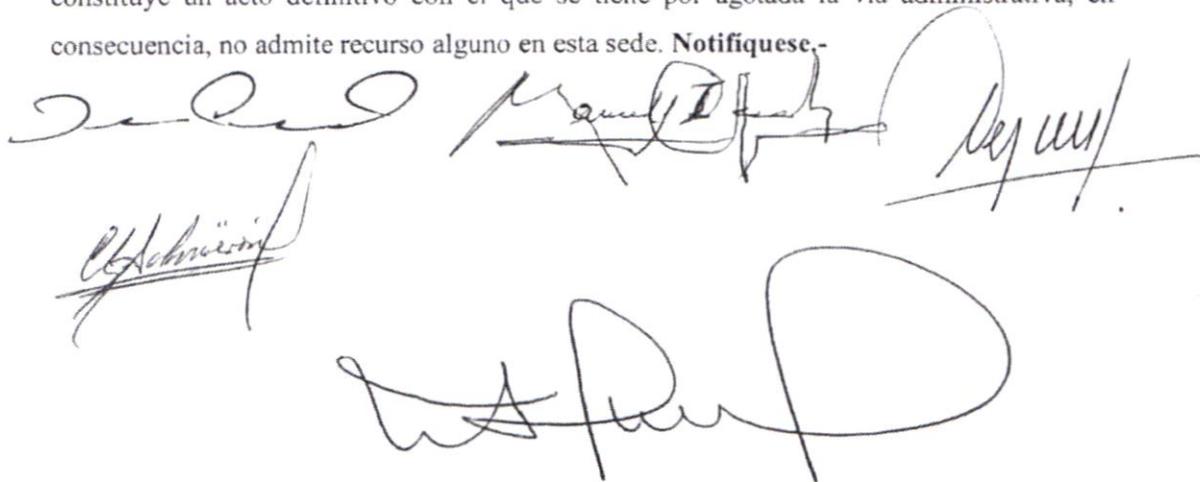
Como corolario de todo lo expuesto, mediante la presente resolución se han desestimado los alegatos planteados por Banco de América Central, S.A., relativos a la supuesta caducidad del procedimiento administrativo sancionador, la ausencia de daño a la LCU, omisiones en la resolución apelada y falta de proporcionalidad de la sanción, por lo que resulta procedente confirmar la resolución impugnada en todas sus partes.



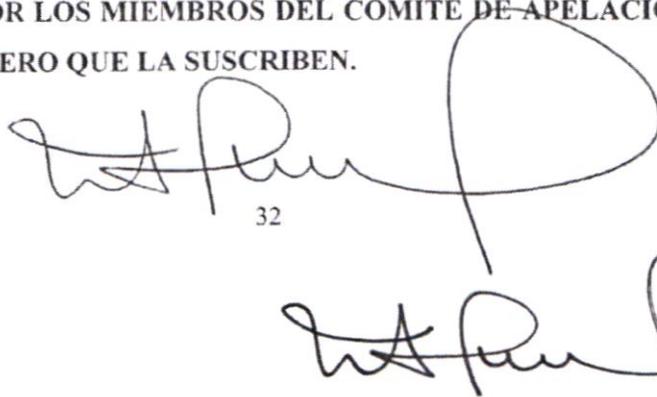
POR TANTO: sobre la base de los razonamientos expuestos y de los artículos 86 inc. 3º, 101 y 102 de la Constitución; 82, 89 inciso 2º, 90 y 114 de la Ley de Procedimientos Administrativos; 44 y 50 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero; 1 y 6 de la Ley Contra la Usura; y 8 y 13 de las Normas Técnicas para la Aplicación de la Ley Contra la Usura, este Comité **RESUELVE:**

- I. **Confirmar** en todas sus partes la resolución pronunciada por la Superintendente del Sistema Financiero, a las 9 horas 45 minutos del 25 de agosto de 2023, en el procedimiento administrativo sancionador PAS-19/2022.
- II. **Dejar sin efecto** la suspensión provisional de los efectos del acto apelado, otorgada en el auto de admisión del presente recurso.
- III. **Devolver** oportunamente el expediente con referencia PAS-19/2022 a la Superintendencia del Sistema Financiero.
- IV. **Archivar** el presente expediente de apelación.

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



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

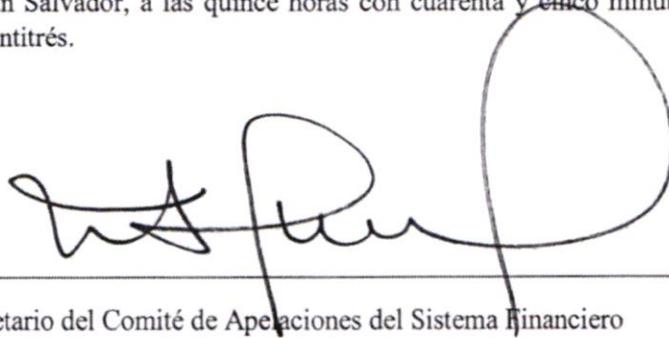


32



Es...

conforme con su original, con el cual se confrontó. Y para los efectos legales, extiéndase la presente certificación, que consta de diecisiete folios, para ser entregada a la señora **Superintendente del Sistema Financiero**. San Salvador, a las quince horas con cuarenta y cinco minutos del siete de diciembre de dos mil veintitres.



Handwritten signature of the Secretary of the Financial System Appeals Committee.

Secretario del Comité de Apelaciones del Sistema Financiero

