



SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

PAS-10/2023

SUPERINTENDENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO, Antiguo Cuscatlán, a las nueve horas con quince minutos del diez de abril de dos mil veinticuatro.

El presente Procedimiento Administrativo Sancionador inició de forma oficiosa por medio de auto pronunciado a las nueve horas con treinta minutos del veintisiete de junio de dos mil veintitrés, en contra de **BANCO PROMÉRICA, SOCIEDAD ANÓNIMA**, que se abrevia, **BANCO PROMÉRICA, S.A.** en adelante referido como "el Banco" o "el Supervisado" indistintamente, con el propósito de determinar si existe, responsabilidad respecto del incumplimiento relacionado en Informe No. BCF-007/2023, de fecha veintiuno de abril de dos mil veintitrés, remitido por la Intendencia de Bancos y Conglomerados de esta Superintendencia; e Informe No. IBC-DT-378/2023, de fecha treinta de marzo de dos mil veintitrés, proveniente del Departamento de Trámites de esta Superintendencia; ambos de los antes mencionados junto con sus respectivos anexos. En los cuales se detalla lo siguiente:

I. PRESUNTO INCUMPLIMIENTO.

Presunto incumplimiento al artículo 22 inciso final de la Ley de Bancos y artículo 9 de las Normas para la Apertura, Funcionamiento y Cierre de Agencias (NPB1-14).

Artículo 22 inciso final de la Ley de Bancos:

"Art. 22.- [...] En el caso de cierre de agencias, los bancos deberán avisarlo a la Superintendencia y al público, con sesenta días de anticipación, por lo menos".

Artículo 9 de las Normas para la Apertura, Funcionamiento y Cierre de las Agencias (NPB1—14):

"Cierre de la agencia

Art. 9.- Para el cierre de una agencia, la entidad interesada deberá informar a la Superintendencia por los medios que esta ponga a disposición, los cuales podrán ser electrónicos, lo siguiente:

a) Fecha en que cesará la atención al público;





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

- b) *Justificación debidamente documentada respecto a la decisión del cierre que se pretende efectuar; y*
- c) *Copia de las medidas adoptadas para informar a los usuarios sobre el término de los servicios de la agencia y sobre las opciones de atención en otras agencias.*

Los Bancos y las Sociedades de Ahorro y Crédito deberán presentar a la Superintendencia los documentos por los medios que esta ponga a disposición, los cuales podrán ser electrónicos, así como informar a sus clientes, usuarios y al público en general, por lo menos con sesenta días de anticipación, el cierre de sus agencias y publicarlo por un medio impreso de circulación nacional u otra plataforma de publicación digital con mayor o igual cobertura o en su sitio web, de conformidad con lo establecido en el marco legal vigente [...].

El presunto incumplimiento se configuró debido a que Banco Promérica, S.A., remitió a esta Superintendencia certificación del Punto XIII del acta de Junta Directiva No. 489-04/2023 de fecha dieciséis de marzo de dos mil veintitrés, denominado "CIERRE DE CAJA EXPRESS UFG", por medio de la cual el Director de Banca Empresarial y Pyme, informó que la Universidad Francisco Gavidia, por medio de carta de fecha trece de octubre de dos mil veintidós, le solicitó al Banco que a partir del mes de octubre se procediera al cierre de la "Caja Express UFG" establecida en el interior de las instalaciones de la referida Universidad, ubicadas entre Alameda Roosevelt y Avenida Francisco Gavidia, Edificio EBLE, 2da Planta, San Salvador; situación que ocurrió en el período de emergencia sanitaria por el COVID-19, durante el cual debido a las medidas de prevención, se suspendieron las clases presenciales y los estudiantes migraron a la utilización de pagos mediante canales digitales.

En razón de lo anterior, desde el día uno de noviembre de dos mil veintidós, el personal del Banco procedió a retirar parte del mobiliario y a tomar las medidas necesarias para el cierre paulatino de la "Caja Express UFG"; sin embargo, dicha situación no fue del conocimiento de la Junta Directiva ni la Presidencia Ejecutiva del Banco en dicha fecha.

Por lo anterior, se ha determinado que Banco Promérica, S.A. no cumplió con su obligación de comunicar el cierre de la referida "Caja Express UFG" a esta Superintendencia con 60 días de anticipación, y tampoco le notificó a su Junta Directiva para que autorizara y aprobara el cierre de la misma, de conformidad con lo señalado en el artículo 22 inciso final de la Ley de Bancos y artículos 9 y 12 de las Normas Técnicas (NPB1-14).





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

II. TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO.

- 1) Visto el contenido del Informe No. BCF-007/2023, de fecha veintiuno de abril de dos mil veintitrés, remitido por la Intendencia de Bancos y Conglomerados de esta Superintendencia; e Informe No. IBC-DT-378/2023, de fecha treinta de marzo de dos mil veintitrés, proveniente del Departamento de Trámites de esta Superintendencia, y la documentación anexa a los mismos; por medio de auto dictado a las nueve horas con treinta minutos del veintisiete de junio de dos mil veintitrés, se ordenó instruir el presente Procedimiento Administrativo Sancionador y emplazar a **BANCO PROMÉRICA, S.A.**, informándole sobre el contenido del incumplimiento atribuido; emplazamiento que se llevó a cabo en legal forma el día once de julio de dos mil veintitrés (fs. 1 al 9);
- 2) El Supervisado hizo uso de sus derechos de audiencia y defensa compareciendo en el presente Procedimiento Administrativo Sancionatorio, a través de la abogada Feridee Hazel Alabi López, en su calidad de Apoderada General Judicial con Cláusula Especial del **BANCO PROMÉRICA, S.A.**, por medio de su escrito de fecha veinticinco de julio de dos mil veintitrés, junto con sus respectivos anexos, entre ellos la copia certificada notarialmente del Testimonio de Escritura Matriz de Poder General Judicial con Cláusula Especial otorgado por el Banco, contestando el señalamiento realizado en sentido negativo (fs. 10 al 29);
- 3) Mediante auto dictado a las nueve horas con diez minutos de día ocho de agosto de dos mil veintitrés, esta Superintendencia concedió intervención a la abogada Feridee Hazel Alabi López, en su calidad de Apoderada General Judicial con Cláusula Especial de **BANCO PROMÉRICA, S.A.**, abriendo a pruebas el presente Procedimiento Administrativo Sancionatorio por el término de **10 DÍAS HÁBILES**; asimismo, se requirió a la Superintendencia Adjunta de Bancos, Aseguradoras y otras Entidades Financieras de esta Superintendencia, que sobre la base de los estados financieros auditados al treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós a **BANCO PROMÉRICA, S.A.**, se determinara sobre estos la capacidad económica del Supervisado; resolución que fue notificada en legal forma el día nueve de agosto de dos mil veintitrés (fs. 30 al 34);
- 4) Mediante Memorándum No. IBC-DC-161/2023 de fecha treinta de agosto de dos mil veintitrés, la Intendencia de Bancos y Conglomerados Interina de esta Superintendencia remitió el análisis de la capacidad económica del **BANCO PROMÉRICA, S.A.**, al treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós (fs. 36);





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

5) Dentro del término probatorio, la abogada Feridee Hazel Alabi López, actuando en su calidad de Apoderada General Judicial con Cláusula Especial de **BANCO PROMÉRICA, S.A.**, compareció por medio de escrito de fecha veintiuno de agosto de dos mil veintitrés, por medio del cual ofertó prueba documental en las presentes diligencias, ofreciendo los respectivos argumentos de defensa para dichos efectos (fs. 35 y 37 al 41).

6) Por medio de auto dictado a las nueve horas con veinte minutos de día cuatro de septiembre de dos mil veintitrés, se admitió y agregó al expediente administrativo: a) el Memorándum No. IBC-DC-161/2023 de fecha treinta de agosto de dos mil veintitrés, proveniente de la Intendencia de Bancos y Conglomerados de esta Superintendencia; y, b) el escrito de fecha veintiuno de agosto de dos mil veintitrés, suscrito por la licenciada Feridee Hazel Alabi López. Asimismo, y en vista que finalizó la etapa probatoria, se ordenó emitir la resolución final correspondiente; resolución que fue notificada en legal forma el día cinco de septiembre de dos mil veintitrés (fs. 42 al 44).

III. PRUEBA INCORPORADA AL PROCEDIMIENTO.

1. PRUEBA DE CARGO.

1) Informe No. BCF-007/2023, de fecha veintiuno de abril de dos mil veintitrés proveniente de la Intendencia de Bancos y Conglomerados de esta Superintendencia, por medio del cual se solicita la apertura de Procedimiento Administrativo Sancionatorio en contra de **BANCO PROMÉRICA, S.A.**; junto con sus respectivos anexos (fs. 1 al 3) según el siguiente detalle:

2) Informe N° IBC-DT-378/2023 de fecha treinta de marzo de dos mil veintitrés proveniente del Departamento de Trámites de esta Superintendencia, informando del presunto incumplimiento de **BANCO PROMÉRICA, S.A.**, junto con sus respectivos anexos (folios 4 al 6).

2. PRUEBA DE DESCARGO.

BANCO PROMÉRICA, S.A., por medio de escrito de fecha veinticinco de julio de dos mil veintitrés y veintiuno de agosto de dos mil veintitrés, compareció en el presente Procedimiento Administrativo Sancionador, ofertando e incorporando como pruebas:

1) Copia certificada del Contrato Servicio de Caja Express y Servicio de Colecturía suscrito el





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

día dos de mayo de dos mil doce, entre la Universidad Francisco Gavidia y el Banco. En los romanos I y II del referido documento, se estableció el alcance limitado del objeto y de la forma de prestación de servicio. (Folios 27 y 28).

2) Copia simple de carta suscrita por el señor [REDACTED], de fecha treinta de mayo de dos mil doce, dirigida a esta Superintendencia; como parte de las diligencias de apertura de la Caja Express UFG. (Folio 29).

IV. CALIFICACIÓN DEFINITIVA DE LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA.

Los hechos atribuidos al **BANCO PROMÉRICA, S.A.**, consisten en incumplir el artículo 22 de la Ley de Bancos y el Art. 9 de las Normas para la Apertura, Funcionamiento y Cierre de Agencias (NPB1-14); dicha imputación debido a que, no cumplió con su obligación de comunicar a esta Superintendencia, dentro del plazo establecido, el cierre de la Caja Express UFG. Tales hechos fueron calificados, a través del auto de inicio del procedimiento sancionador de las nueve horas con treinta minutos de día veintisiete de junio de dos mil veintitrés, que corre agregado a folios 7 y 8 del presente expediente administrativo sancionatorio.

Por lo que, de conformidad a lo establecido en el Art. 154 inciso 2 de la Ley de Procedimientos Administrativos, en adelante LPA, estando dentro de la etapa de la resolución final, corresponde calificar definitivamente la infracción investigada como: Presunto incumplimiento al artículo 9 de las Normas para la Apertura, Funcionamiento y Cierre de Agencias (NPB1-14) con relación al artículo 12¹ de la misma Norma y al artículo 22 inciso final de la Ley de Bancos.

En tal sentido, corresponde determinar si la conducta del Banco, se circunscribe en la respectiva infracción administrativa y si se dan los parámetros para imponer sanción, según los

¹ Funcionamiento obligatorio Art. 12.- Las agencias y los establecimientos son extensiones de las entidades, en consecuencia, su funcionamiento es obligatorio y no pueden poner término a sus operaciones, sin previa autorización de la Superintendencia.

Las agencias y los establecimientos mantendrán al menos el horario mínimo de atención al público, el cual deberá darse a conocer mediante rótulos visibles ubicados en las oficinas, y se guiarán por los días de cierre establecidos por la Superintendencia. La suspensión temporal de las operaciones por parte de una agencia o establecimiento requiere autorización previa de la Superintendencia.

La entidad deberá presentar una solicitud por escrito al Superintendente al menos con treinta días de anticipación, estableciendo el motivo del cierre temporal y presentando la documentación de respaldo pertinente.





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

artículos: 14 de la Constitución de la República, 43 y 44 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero.

V. ANÁLISIS DEL CASO, ARGUMENTOS, VALORACIÓN DE PRUEBA.

A. Argumentos del Banco.

La abogada del Banco, licenciada Feridee Hazel Alabí López señaló en su escrito del veinticinco de fecha julio de dos mil veintitrés, que dentro del presente procedimiento administrativo sancionador, la potestad sancionadora ejercida por esta Superintendencia no cumplió con los principios de tipicidad y reserva de ley, culpabilidad y proporcionalidad, de acuerdo a las siguientes razones:

1. Sobre la ausencia de los principios de tipicidad y reserva de ley.

La abogada señaló que en el Derecho Administrativo Sancionador la ley debe definir exhaustivamente las conductas objeto de infracciones administrativas, así como las sanciones o medidas de seguridad a imponer o, al menos, establecer una regulación esencial acerca de los elementos que determinan cuáles son las conductas administrativamente punibles y qué sanciones se pueden aplicar, por considerarse que éstas, en la mayoría de los casos, son supuestos de limitación o restricción de derechos fundamentales.

En ese sentido, se exige que toda conducta ilícita esté suficientemente descrita en la ley, es decir, ésta debe contener, al menos, una descripción lo más completa posible de los elementos esenciales. Es así que el tipo -administrativo sancionador- se encuentra conformado, de un lado, por la descripción de la conducta típica, la parte objetiva, y del otro, por la parte subjetiva conformada por el dolo o la culpa.

Para el presente caso, señaló la abogada, que respecto al elemento objetivo, considera que no se cumple con la identidad de la conducta material del Banco; ya que el artículo 22 de la Ley de Bancos en su inciso final establece la obligación de dar aviso con 60 días de anticipación en el caso de cierre de "agencias"; sin embargo, la "Caja Express UFG" no es una agencia; no debe entenderse como una agencia, ya que por sus características ésta debería de considerarse un establecimiento.

La denominación de agencia y establecimiento son abordadas como conceptos diferentes en





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

las Normas Técnicas (NPB1-14) por lo que no puede considerarse indistintamente como un mismo concepto. En ese orden de ideas, la "Caja Express UFG" es un establecimiento y no una agencia ya que su operación estaba limitada a prestar servicios de colecturía para la UFG realizando operaciones bancarias exclusivamente para la clientela de la referida Universidad.

Por lo tanto, advierte que a su juicio hay falta de tipicidad objetiva en el incumplimiento del artículo 22 de la Ley de Bancos y del artículo 9 de las Normas Técnicas (NPB1-14), pues la Caja Express UFG no es una agencia y justamente de conformidad con el referido principio, no podría incluirse por analogía o como sinónimo.

Por otra parte señaló, que el informe No IBC-DT-378/2023, el cual sirvió de base para que esta Superintendencia iniciara el presente proceso administrativo sancionador, erróneamente justifica su recomendación en los artículo 11 y 12 de las Normas Técnicas (NPB1-14); sin embargo, esta normativa no tiene categoría de ley, situación que además de violentar el Principio de tipicidad, trasgrede el Principio de Reserva de Ley como vertiente formal de la Tipicidad de acuerdo a la doctrina que el derecho administrativo sancionador recoge.

En conclusión, la abogada señaló que no se cumplió con el Principio de tipicidad ya que esta la Superintendencia le atribuyó al Banco el incumplimiento de una obligación mencionada en una norma sin rango de ley, es decir, en las Normas Técnicas (NPB1-14), siendo el caso que sólo el artículo 12 de la misma, menciona expresamente a los establecimientos; sin embargo, dicha norma no fue tomada como base legal para la instrucción del presente proceso.

2. Sobre la ausencia del principio de tipicidad específicamente sobre el artículo 44 literales a) y b) de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero.

Al respecto, señaló la abogada del Banco que esta Superintendencia fundamentó el inicio de este proceso sancionatorio en el Art. 44 literales a) y b) de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero – LSRSF, disposición que no contiene una descripción completa de los elementos esenciales del tipo infractor.

En ese sentido, advirtió que el acto administrativo por el cual se pretende sancionar al Banco tiene su base el artículo 44 letras a) y b) de la LSRSF, y que dicha disposición normativa no contiene las fórmulas infractoras -texto del tipo sancionador- ni describen un comportamiento objetivo o verificable que pueda concretarse en una determinada acción u omisión.





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

Por ese sentido, manifestó que la referencia que se realiza, por defecto o por exclusión, a otro tipo de infracciones administrativas (incumplimiento de Leyes, Reglamentos, Normas Técnicas e Instructivos) no basta, pues aunque estas infracciones sí incluyan supuestos fácticos específicos, legalmente definidos, el conjunto remanente de conductas susceptibles de ser calificadas o valoradas como infracciones es demasiado indeterminado, hasta el punto que su extensión depende del criterio de aplicación del órgano competente.

Por tanto, la discrecionalidad de la entidad supervisora, riñe con el principio de lex certa pues el Banco en su calidad de supervisada, no conoce de antemano qué conducta constituye una infracción, y de realizar dicha conducta, no sabe cuáles van a ser las consecuencias de la misma, todo lo cual, indudablemente, lesiona el principio de tipicidad en cuanto a la predeterminación normativa de la infracción y la sanción.

En tal sentido, señaló que del análisis del artículo 44 LSRSF se observa su excesiva indeterminación y vaguedad, de modo que la norma que reenvía carece de suficiente elaboración respecto del foco de la prohibición, es extremadamente imprecisa, al sancionar cualquier infracción a las disposiciones que contenga esta gama de normativa terciaria e incluso, inferior.

Por tanto, a partir de lo expuesto en los párrafos precedentes, el artículo 44 letras a) y b) de la LSRSF está en franca contradicción con el mandato de tipificación derivado del principio de legalidad de los artículos 2, 8, 15 y 86 de la Constitución.

3. Sobre la ausencia del principio de culpabilidad.

Al respecto señaló la licenciada Alabí, que el Principio de Culpabilidad en materia administrativa sancionatoria supone dolo o culpa en la acción sancionable; que bajo la perspectiva del principio de culpabilidad, sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas que resulten responsables de las mismas, por tanto, la existencia de un nexo de culpabilidad constituye un requisito sine qua non para la configuración de la conducta sancionable.

Es así, que tanto el artículo 22 de la Ley de Bancos como el artículo 9 de las Normas Técnicas (NPB1-14) carecen de ese elemento de determinación especial, de igual forma sucede, como ya se evidenció en el apartado anterior, con el Art. 44 literales a) y b) de la LSRSF, por lo tanto,





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

sería ilegal sancionar una responsabilidad que no está establecida en la ley. Dicho de otro modo, la calificación de dolo o culpa del supuesto incumplimiento atribuido al Banco quedaría en este caso a discreción del ente supervisor y no a lo establecido en la ley, violentando los Principios Constitucionales de Legalidad y de Defensa.

De lo anterior, argumentó la abogada que debido a la indeterminación del tipo administrativo sancionador en el que esta Superintendencia ha fundamentado el inicio de este proceso sancionatorio, concretamente en la aplicación del artículo 44 literales a) y b) de la LSRSF, no se cumplen con el elemento subjetivo necesario para considerar al Banco como culpable de la infracción que ilegalmente se le atribuye.

4. Sobre la ausencia del principio de proporcionalidad.

Manifestó la licenciada Alabí, que la ausencia del principio de proporcionalidad se encuentra relacionado con la atipicidad señalado en los apartados anteriores, puesto que el artículo 50 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, los criterios para la adecuación de la sanción se deben considerar al momento de determinarla, sin que estén establecidos previamente como la *lex certa* exige; sino que deja a discreción del ente supervisor medir la gravedad de la conducta del supervisado; la gravedad del daño o del probable peligro de 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 determinar la reincidencia de la misma.

Señaló que considera que esta Superintendencia no realizó una correcta evaluación del supuesto incumplimiento atribuido al Banco, dando como resultado el inicio del proceso sancionador; siendo que la supuesta infracción atribuida a su representada en todo caso conlleva una ausencia de connotación jurídica ya que en ningún momento se puso en grave peligro los derechos de propiedad y posesión como bien jurídico protegido de las personas usuarias del referido establecimiento. Los usuarios de la Caja Express UFG en su mayoría eran estudiantes o personal de la Universidad Francisco Gavidia y debido a la pandemia por COVID 19 la misma cayó en desuso ya que la presencia de los estudiantes y del personal se redujo y sus transacciones bancarias migraron a canales digitales. Entonces, el cierre de la Caja Express UFG en ningún momento produjo consecuencias ulteriores o afectaciones materiales.

Además la abogada expuso que el Banco cumplió con su deber de informar a esta Superintendencia el cierre de la referida Caja Express UFG, tal como consta en el Acuerdo de





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

Junta Directiva de fecha veintiocho de marzo de dos mil veintitrés; sin embargo, el artículo 12 de las Normas Técnicas (NPB1-14), única disposición que menciona expresamente a los establecimientos, no indica el plazo en el que éstos deben obtener la autorización de cierre que señala su inciso 1º.

B. Decisión de esta Superintendencia.

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

Asimismo, conviene mencionar que la potestad sancionadora de esta Superintendencia se enmarca en el respeto de los principios de legalidad, reserva de ley, tipicidad, presunción de inocencia, proporcionalidad y de responsabilidad. En el anterior sentido, el artículo 44 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, establece la sujeción a las sanciones para los supervisados, por incumplimiento de dicha Ley, y por una fórmula de tipificación por remisión, se abarca tanto a otras leyes, las que, en el caso particular, han sido consideradas por esta Superintendencia para tipificar la infracción que se le atribuye a **BANCO PROMÉRICA, S.A.**, ya que en los literales a) y b) de la disposición en comento, remite a otras leyes y Normas Técnicas que por contener obligaciones de carácter financiero, resulte aplicables a los sujetos supervisados, tal es el caso de la Ley de Bancos y las Normas Técnicas (NPB1-14).

En tal sentido, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución de la República, esta Superintendencia tiene por mandato legal el ejercicio de la facultad sancionatoria (artículo 14 de la Constitución de la República), establecidos en los artículos 4 literal i), 19 literal 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.





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

En el presente contexto, corresponde valorar los elementos vertidos durante la tramitación del presente procedimiento administrativo, y determinar si, en efecto, **BANCO PROMÉRICA, S.A.**, es responsable del incumplimiento que se le atribuye. Las valoraciones referidas, serán efectuadas de conformidad con el marco legal vigente y aplicable a las infracciones objeto de análisis, así como también, en los elementos probatorios de cargo, los cuales, constan en el expediente del presente procedimiento administrativo sancionatorio, y en estricto respeto de los derechos y garantías de los administrados.

Cabe resaltar que el presunto incumplimiento, fue evidenciado en el ejercicio propio de las facultades y atribuciones legales de esta Superintendencia, contenidas en la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, específicamente, como resultado de la revisión contenida en el Informe No. BCF-007/2023 de fecha veintiuno de abril de dos mil veintitrés, remitido por la Intendencia de Bancos y Conglomerados de esta Superintendencia y el Informe No. IBC-DT-378/2023, de fecha treinta de marzo de dos mil veintitrés, (folios 1 al 6), los cuales hacen alusión a la verificación sobre el cierre de la Caja Express "UFG", efectuada a BANCO PROMÉRICA, S.A.

Ahora bien, respecto a los argumentos presentados por el Banco dentro del presente procedimiento sancionador, se hacen las siguientes consideraciones:

1. Sobre la ausencia de los principios de tipicidad y reserva de ley.

La licenciada Alabí señaló la falta de tipicidad en la determinación del incumplimiento, por lo que esta Superintendencia, con respecto a este argumento, categóricamente señala que no se han transgredido los principios ni de legalidad ni de tipicidad, en primer lugar, porque el artículo 22 inciso final de la Ley de Bancos, señala que "(...) *En el caso de cierre de agencias, los bancos deberán avisarlo a la Superintendencia y al público, con sesenta días de anticipación, por lo menos*", al igual el artículo 9 de las Normas Técnicas (NPB1-14) establece los requisitos para el cierre de una agencia, por lo que hay una clara obligación descrita tanto en la ley como en la norma que respalda el estricto cumplimiento de dichas disposiciones.

En tal sentido, es imperante señalar que en el presente caso opera una tipicidad indirecta o por remisión, ya que existe una disposición legal -Artículo 44 literal a) y b) de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero- el cual reconoce que constituye una infracción del incumplimiento a lo dispuesto en la Ley de Bancos y a las Normas Técnicas (NPB1-14); por lo que es importante traer a cuenta lo resuelto por la Sala de lo Constitucional en los procesos





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

de inconstitucionalidad de referencia: 27-2018 y 21-2019, relativo a que: *"Es fundamental que se tome en cuenta que la flexibilización del concepto del principio de legalidad y su manifestación concreta en el principio de tipicidad en el Derecho Administrativo Sancionatorio presenta un importante desarrollo en lo que concierne a la actividad bancaria, debido a las características de este sector económico...el principio de legalidad que opera de manera estricta en materia penal, resulta ser más flexible en el ámbito de las sanciones administrativas en dicha materia, sin que en todo caso quepa considerar que desaparece la vinculación positiva a aquel en el ejercicio de la potestad sancionatoria, y que por medio de reglamentos o circulares pueda configurarse de manera autónoma las conductas sancionables"*.

Por tanto, en línea con la jurisprudencia citada, consideramos que no se violenta el principio de tipicidad ni de reserva de ley – que adelante desarrollaremos – , en el sentido de que existe una disposición legal -Artículo 44 literal b) de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero- que reconoce que las instituciones y personas supervisadas por la Superintendencia estarán sujetas a las sanciones previstas en el artículo 43, cuando incurran en infracciones a obligaciones contenidas en normas técnicas o instructivos que desarrollan las obligaciones establecidas en las Leyes.

Respecto a lo argumentado por la abogada, en el sentido que dentro del informe No IBC-DT-378/2023, de fecha treinta de marzo de dos mil veintitrés, que sirvió de base para el inicio del presente proceso administrativo sancionador, y en el que a su juicio erróneamente justifica su recomendación en los artículo 11 y 12 de las Normas Técnicas (NPB1-14); razón por la que considera que violentar el principio de tipicidad y se trasgrede el Principio de Reserva de Ley como vertiente formal de la tipicidad de acuerdo a la doctrina que el derecho administrativo sancionador recoge; se aclara que en el referido memorándum no se hacen valoraciones o tipificación para el inicio del procedimiento, sino que es en el auto de inicio agregado a folios 7 y 8 del presente expediente, en el que se realiza el análisis y determinación del tipo de la conducta infractora; por lo que es erróneo interpretar que se ha violentado el principio de tipicidad y reserva de ley; además los referidos artículos señalan las obligaciones que deben cumplir los Bancos, las cuales son de estricto cumplimiento.

Por otra parte, respecto al argumento que la Caja Express es un establecimiento y no una agencia, es importante advertir que la regla general se encuentra contenida dentro del artículo 22 de la Ley de Bancos, y en la que se determina que los Bancos deben de dar aviso a la Superintendencia y al público, con sesenta días de anticipación; regla general que es desarrollada dentro del artículo 9 de las Normas Técnicas (NPB1-14). En tal sentido, debe





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

traerse a cuenta que los Bancos, sin distinción de sus agencias, opera con fondos del público y además se encuentran bajo la supervisión de esta Superintendencia, razón por la cual tanto los Bancos, Agencias o Establecimientos, deben de informar del cierre al ente Supervisor y al público, a efecto de no causar una afectación en sus operaciones a los usuarios del mismo.

Finalmente, es importante advertir que es clara y expresa la obligación contenida dentro del artículo 12 inciso primero de las Normas Técnicas (NPB1-14), el cual literalmente establece que: *"Las agencias y los establecimientos son extensiones de las entidades, en consecuencia, su funcionamiento es obligatorio y no pueden poner término a sus operaciones, sin previa autorización de la Superintendencia."*; por lo que el Banco no puede alegar que por ser un establecimiento se encuentra fuera del cumplimiento de la obligación señalada en el inciso primero del referido artículo.

2. Sobre la ausencia del principio de tipicidad específicamente sobre el artículo 44 literales a) y b) de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero.

La abogada del Banco señaló una supuesta ausencia del principio de tipicidad específicamente sobre el artículo 44 literales a) y b) de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero; sin embargo, es importante señalar que en el presente caso se ha aplicado la tipificación por remisión a la Ley y a la Normativa Técnica, en atención a lo dispuesto por el artículo 44 literales a) y b) de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero; razón por la cual se vuelve importante hacer una breve reseña del principio de legalidad en su manifestación a la reserva de ley, principio que a la presente fecha ya se encuentra definido legalmente en la Ley de Procedimientos Administrativos así: *"la Administración Pública actuará con pleno sometimiento al ordenamiento jurídico, de modo que sólo puede hacer aquello que esté previsto expresamente en la ley y en los términos en que ésta lo determine"*; dicho principio impone a la Administración Pública que sus actuaciones deben sujetarse a las facultades expresamente establecidas en el marco normativo que rige la actividad de ésta, restringidas al respeto de los derechos fundamentales establecidos para los administrados.

Al respecto, nuestro ordenamiento jurídico sí habilita a la Administración Pública para que sancione las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, así lo ha reconocido el artículo 14 de la Constitución, en el cual, aunque se establece que corresponde únicamente al Órgano Judicial la facultad de imponer penas, se habilita constitucionalmente a la administración para que pueda sancionar las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, es decir, la competencia de hacer uso de medidas coercitivas que tengan como





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

finalidad la privación de un derecho o de un bien a los particulares por transgresiones determinadas al ordenamiento jurídico.

A partir de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha identificado los elementos esenciales de la potestad sancionadora administrativa² así: *"(i) es un poder que deriva del ordenamiento jurídico; (ii) tiene un efecto aflictivo, porque su ejercicio trae aparejada la imposición de una medida de carácter angustioso para el administrado, que puede consistir tanto en la privación de un derecho preexistente –sanción interdictiva– como en la imposición de una obligación pecuniaria; y (iii) tiene una finalidad represora, esto es, el castigo de conductas contrarias al orden jurídico a efecto de restablecerlo, a manera de un control social coercitivo en desarrollo del poder punitivo estatal ante infracciones catalogadas como administrativas"*.

Sobre la base de lo anterior, debemos referirnos a la supuesta vulneración alegada respecto de que las conductas sancionables y las sanciones únicamente pueden ser reguladas por la ley en sentido formal, es decir, la emanada por el Órgano Legislativo; en tal sentido, debemos señalar que si bien es cierto el *Ius Puniendi* del Estado es uno solo, sus manifestaciones en materia penal y administrativa, son similares debido a la exigencia de que en esta última se apliquen principios propios de la materia penal, dicha extrapolación no puede ser automática, sino que la misma debe modularse a la naturaleza administrativa, es por ello que dicha exigencia es compatible con una técnica legislativa que tipifica las conductas mediante conceptos jurídicos indeterminados, pero también por medio de remisiones normativas³. Estas últimas consisten en enlaces, conexiones o referencias explícitas de una disposición legal hacia otra del mismo cuerpo normativo o de otro u otros distintos, en los que se complementa la descripción de la conducta prohibida por el tipo sancionador. También, cuando esta forma de tipificación indirecta se realiza mediante disposiciones complementarias que carecen de rango legal o que son distintas a las disposiciones emitidas por la Asamblea Legislativa, tales como las remisiones a los reglamentos.

En ese contexto, como se ha mencionado el artículo 44 inc. 1º literales a) y b) de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, se refieren a la cuantía de la sanción de multa cuando los supervisados incurran en infracciones a las obligaciones contenidas en la Ley y además a infracciones a las disposiciones contenidas en Normas Técnicas e Instructivos que

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

³ SALA DE LO CONSTITUCIONAL, Inc. 105-2012 sentencia de 8-VII-2015.





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

desarrollan las obligaciones establecidas en las leyes.

De lo anterior se desprende que en el presente caso, estamos en presencia de una tipificación indirecta, que presupone la existencia de un precepto que establece un mandato o una prohibición (en este caso contenido en leyes, normas técnicas e instructivos), y otro que establece que el incumplimiento de esta será objeto de sanción (artículo 44 inc. 1° de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero). La construcción de la infracción se produce por medio de dos disposiciones (i) el precepto de la ley secundaria que contiene una obligación concreta, que también puede estar desarrollada en la norma técnicas e instructivo que dispone un mandato o prohibición al ente supervisado (artículos 22 de la Ley de Banco y 9 de las Normas Técnicas NPB1-14); y (ii) el precepto legal que dispone la infracción o incumplimiento de esa concreta obligación.

Con todo lo anterior, no podemos interpretar que las remisiones a disposiciones complementarias que carecen de rango legal implican *per se* una vulneración constitucional en automático. Sino que por el contrario se debe realizar un esquema completo de integración normativa según el tópico concreto que se regula y la habilitación legislativa.

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

En ese orden de ideas, es imperante manifestar que el principio de tipicidad, permite acudir a los reglamentos o normas administrativas, para desarrollar o introducir especificaciones al cuadro de infracciones o sanciones legalmente establecidas, tal como se reconoce en el numeral 2 de la Ley de Procedimientos Administrativos.

Asimismo, el Art. 143 de dicha Ley establece y reconoce sobre la validez de que existan hechos





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

que sean susceptibles de ser calificados de infracción con arreglo a dos o más preceptos, ya sean de la misma o diferentes normativas sancionadoras sectoriales, así como las reglas a aplicar en tal caso.

De allí que en el presente caso, lo que existe es un concurso de normas, que han servido de base para calificar la correspondiente infracción administrativa, lo cual se da dentro del respeto al principio de tipicidad.

Por todo lo expuesto, es evidente que el Banco está sujeto al cumplimiento de las obligaciones determinadas tanto en la Ley como de las Normas Técnicas, por lo cual no es un fundamento válido señalar que, al estar regulada la obligación de remitir la información del cierre de la agencia, no requieran de su estricto cumplimiento.

Cabe mencionar que el Banco Promérica, S.A., de acuerdo al artículo 7 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero al ser una entidad supervisada e integrante del Sistema Financiero, está sujeta al cumplimiento de las obligaciones señaladas tanto en la Ley como a toda la Normativa Técnica que le resulte aplicable, por lo que no puede justificarse la no remisión de la información dentro del plazo señalado, bajo el argumento que no existe una obligación dentro de una ley de carácter general.

3. Sobre la ausencia del principio de culpabilidad.

Manifiesta la licenciada Alabí que la determinación del incumplimiento dentro del presente procedimiento administrativo sancionador, carece del elemento de determinación especial del infractor, por lo que hay ausencia de culpabilidad; no obstante, respecto a lo antes argumentado, es importante señalar que lo que apunta la jurisprudencia, para lo que hacemos relación a sentencia, emitida por la Sala de lo Constitucional de las quince horas del uno de abril de dos mil cuatro, bajo la referencia 52-2003: *"el contenido del principio de culpabilidad puede resumirse en cuatro exigencias: (a) la personalidad de las sanciones: que no se conciba como responsable a un sujeto por hechos ajenos; (b) la responsabilidad por el hecho: que sólo se responsabilice por hechos o conductas plenamente verificables, no por formas de ser, personalidades, apariencias, etc. (c) la exigencia de dolo o culpa: que el hecho del que se derivan consecuencias sea doloso, es decir que haya sido querido por su autor o se haya debido a su imprudencia; y (d) la imputabilidad personal o culpabilidad en sentido estricto: que el hecho doloso o culposo sea atribuible a su autor, como producto de una motivación racional normal"*.





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

Así también respecto al sub principio de imputabilidad personal o culpabilidad en sentido estricto, en sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, emitida a las quince horas diez minutos de fecha veintiséis de junio de dos mil quince, en el proceso bajo la referencia 459-2007, sostuvo: *"(...)para la imposición de una sanción por infracción de un precepto administrativo, es indispensable que el sujeto haya obrado dolosa o cuando menos culposamente, es decir, que la transgresión a la norma haya sido querida o se deba a imprudencia o negligencia del sujeto, quedando excluido cualquier parámetro de responsabilidad objetiva en la relación del administrado frente a la Administración, pues ésta, para ejercer válidamente la potestad sancionatoria, requiere que la contravención al ordenamiento jurídico haya sido determinada por el elemento subjetivo en la conducta del administrado. El principio de culpabilidad ha de matizarse a la luz del interés general en aquellas situaciones en que el Derecho sancionador se encamina a la protección del interés público, como pilar fundamental del Derecho Administrativo..."*

En ese orden, el Principio de Culpabilidad, en materia administrativa sancionadora, supone el acaecimiento del elemento subjetivo. De ahí que, la existencia de un nexo de culpabilidad es un requisito *sine qua non* para la configuración de la conducta sancionable: debe haber un ligamen entre el autor con su hecho y las consecuencias de éste. Así pues, para que la Administración Pública Sancionadora pueda imponer una sanción, por la infracción de un precepto administrativo, es indispensable que el sujeto imputado haya obrado dolosa o cuando menos culposamente, es decir, que la transgresión de la norma haya sido querida o se deba a imprudencia o negligencia del sujeto, excluyéndose cualquier parámetro de responsabilidad objetiva respecto al administrado frente a la Administración, pues ésta, para ejercer válidamente la potestad sancionadora, requiere que la contravención al ordenamiento jurídico haya sido determinada por el elemento subjetivo en la conducta del administrado.

Como elementos del principio de responsabilidad o culpabilidad encontramos las siguientes exigencias⁴:

- "a) La personalidad de las sanciones: que no se conciba como responsable a un sujeto por hechos ajenos;

⁴ ARANA MUÑOZ, Jaime Rodríguez y MEJÍA, Henry Alexander, "Comentarios a la Ley de Procedimientos Administrativos", pág. 349.





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

- b) La responsabilidad por el hecho: que sólo se responsabilice por hechos o conductas plenamente verificables, no por formas de ser, personalidades, apariencias, etc.;
- c) La exigencia de dolo o culpa: que el hecho del que se derivan consecuencias sea doloso, es decir que haya sido querido por su autor o se haya debido a su imprudencia;
- d) La imputabilidad: que el hecho doloso o culposo sea atribuible a su autor, como producto de una motivación racional normal”.

Entre las formas del principio antes invocado, nos referiremos a lo que se refiere a que en términos generales puede explicarse que actúa con culpa o imprudencia (o negligencia) el que realiza un hecho típicamente antijurídico, no intencionalmente sino por haber infringido un deber de cuidado que personalmente le era exigible y cuyo resultado debía haber previsto; en definitiva, la culpa consiste, en no haber previsto lo que debía preverse y en no haber evitado lo que debía evitarse y es en este sentido que se impone la sanción correspondiente a la infracción que se señala en el procedimiento administrativo sancionatorio contra BANCO PROMÉRICA, S.A., ya que se advierte la falta de diligencia, o negligencia por parte del Banco en su deber de comunicar el cierre de la Caja Express UFG a este Ente Supervisor, en el plazo de ley, así como al público; habiéndolo hecho pero de forma extemporánea.

En el presente caso, se ha comprobado por medio de la prueba de cargo que efectivamente el Banco es responsable del cometimiento de la infracción imputada, ya que no remitió dentro del plazo establecido de 60 días el cierre de la Caja Express UFG.

4. Sobre la ausencia del principio de proporcionalidad.

Al respecto, señalamos categóricamente que no es cierto que se haya violentado el principio de proporcionalidad, además, que será dentro de ésta resolución que se haga el estudio y análisis para determinar el tipo de sanción en que incurrió el Banco al cometer la conducta infractora; determinándose y estableciéndose la proporcionalidad de la sanción a imponer, de conformidad al artículo 50 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero.

Sin embargo, resulta de capital importancia hacer una reseña de lo que debemos comprender por el principio de proporcionalidad de la sanción, principio que a la presente fecha ya se encuentra definido legalmente en el artículo 139 N.º 7 de la Ley de Procedimientos Administrativos así:





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

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

Tanto doctrinal como jurisprudencialmente se ha establecido que el principio de proporcionalidad se compone de tres Juicios o subprincipios: (i) idoneidad, (ii) necesidad y (iii) proporcionalidad en sentido estricto.

Como condición de procedencia del test de proporcionalidad debe establecerse la finalidad que busca la sanción sujeta a análisis, en tal sentido, una vez que se identifica el fin constitucionalmente legítimo de la sanción, debe enjuiciarse su idoneidad. Basta que la medida impugnada fomente de alguna manera el fin inmediato que persigue para estimar satisfecho el juicio de idoneidad.

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

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

Así las cosas, (a) en primer lugar, la referida sanción administrativa debe de ser idónea para lograr un fin constitucionalmente legítimo, puesto que pretende velar por el cumplimiento estricto del deber legal de los supervisados, que para el presente caso se traslada a la plena observancia de las reglas establecidas en la Ley de Bancos y las Normas Técnicas (NPB1-14), así garantizar el efectivo cumplimiento de las leyes y demás normativa y así proteger el bien jurídico del Orden Socioeconómico; lo cual es el objeto del Sistema de Supervisión y Regulación Financiera, esencialmente el de preservar la eficiencia y transparencia del mismo, para lo cual es requerido por parte de los supervisados el cumplimiento de las regulaciones vigentes. En tal sentido, esta Superintendencia buscará aplicar una sanción adecuada para que,





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

por una parte, obtener la protección de los intereses y de la finalidad del sistema y, por otra parte, disuadir a los supervisados a emplear en sus operaciones de forma displicente sus deberes, o en todo caso, de asumir una actitud negligente al respecto.

En segundo lugar, al momento de determinar una sanción resulta también necesario para lograr el fin propuesto, que la sanción de multa - implica una limitación al derecho a la propiedad- constituye una medida igualmente eficaz pero menos lesiva de los derechos de los administrados que otro tipo de medidas como, por ejemplo, la suspensión, cancelación en el registro respectivo o revocatoria de la autorización que se les haya otorgado de conformidad a las posibles sanciones dispuestas el artículo 43 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero.

Por todo lo antes expuesto, se advierte que el incumplimiento se configuró debido a que Banco Promérica, S.A., remitió a esta Superintendencia la certificación del Punto XIII del acta de Junta Directiva No. 489-04/2023 de fecha dieciséis de marzo de dos mil veintitrés, denominado "CIERRE DE CAJA EXPRESS UFG", por medio de la cual el Director de Banca Empresarial y Pyme, informó que la Universidad Francisco Gavidia, por medio de carta de fecha trece de octubre de dos mil veintidós, le solicitó al Banco que a partir del mes de octubre se procediera al cierre de la "Caja Express UFG" establecida en el interior de las instalaciones de la referida Universidad, ubicadas entre Alameda Roosevelt y Avenida Francisco Gavidia, Edificio EBLE, 2da Planta, San Salvador; situación que ocurrió en el período de emergencia sanitaria por el COVID-19, durante el cual debido a las medidas de prevención, se suspendieron las clases presenciales y los estudiantes migraron a la utilización de pagos mediante canales digitales.

Debido a lo anterior, desde el día uno de noviembre de dos mil veintidós, el personal del Banco procedió a retirar parte del mobiliario y a tomar las medidas necesarias para el cierre paulatino de la "Caja Express UFG"; sin embargo, dicha situación no fue del conocimiento de la Junta Directiva ni la Presidencia Ejecutiva del Banco sino hasta fecha. Por tal razón, la solicitud del cierre fue notificada directamente por parte de la UFG a sus estudiantes, usuarios del punto de servicio, debido a la ubicación de este. Así que, en el Punto XIII del Acta de Junta Directiva relacionada, se tomó el acuerdo de darse por notificada de la solicitud de la UFG, cierre ocurrido a partir de día uno de noviembre de dos mil veintidós, debiendo notificar a esta Superintendencia, certificando el acuerdo respectivo.

Por lo anterior, se ha determinado que el referido Banco no cumplió con su obligación de comunicar el cierre del referido establecimiento bancario a esta Superintendencia con 60 días





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

de anticipación; y tampoco fue notificado a su Junta Directiva para aprobar el cierre correspondiente y solicitar la autorización del cierre de la "Caja Express UFG", tal como se comunicó a esta Superintendencia por medio de la carta de fecha veintiocho de marzo de dos mil veintitrés.

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

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

De conformidad con el artículo 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 supervisado por la comisión de una infracción son: a) la gravedad del daño o del probable peligro a quienes podrían resultar afectados por la infracción cometida; b) el efecto disuasivo en el infractor respecto de la conducta infractora; c) la duración de la conducta infractora; y, d) 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.

Conviene mencionar que la potestad sancionadora de esta Superintendencia se enmarca en el respeto de los principios de legalidad, reserva de ley, tipicidad, presunción de inocencia, proporcionalidad y de responsabilidad.

Con respecto de la gravedad de la presunta infracción al artículo 22 de la Ley de Bancos y 9 de las Normas Técnicas (BPB1-14), dicho incumplimiento resulta de especial relevancia, puesto que, al haber infringido la comunicación del cierre de la agencia a esta Superintendencia evadió el control de este Ente Supervisor, y actuó de manera negligente en el cumplimiento de las





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

obligaciones que la Ley y las Normas Técnicas le impone al Banco, al no comunicar a este Ente Supervisor y al público.

En lo relativo al efecto disuasivo, no se ha tenido noticia por parte de esta Superintendencia de que el Banco por medio de carta de fecha veintiocho de marzo de dos mil veintitrés, suscrita por el Apoderado General Judicial y Extrajudicial del Banco, se comunicó el cierre de la Caja Express de la Universidad Francisco Gavidia.

En lo relativo a la duración de la conducta, la comunicación del cierre se realizó a esta Superintendencia el día veintiocho de marzo de dos mil veintitrés, y la solicitud y posterior cierre de la agencia tuvo lugar el día trece de octubre de dos mil veintidós, por lo que evidentemente sobrepasó el plazo de sesenta días para comunicarse; sin embargo se advierte que no hubo ninguna afectación a terceros.

Por otra parte, en cuanto a la reincidencia, debe destacarse que la Sala de lo Constitucional de la Honorable Corte Suprema de Justicia en el proceso de inconstitucionalidad tramitado bajo referencia 9-2021, se pronunció con respecto de dicho elemento como criterio de dosimetría punitiva, considerando que transgrede el principio de la doble o múltiple persecución, *ne bis in ídem*, razón por la cual, la suscrita no valorará tal elemento en el presente análisis.

Finalmente, en cuanto a la capacidad económica del Banco, la Intendencia de Bancos y Conglomerados de esta Superintendencia, mediante Memorándum N° IBC-DC-161/2023 de fecha treinta de agosto de dos mil veintitrés, realizó análisis de capacidad económica del **BANCO PROMÉRICA, S.A.**, determinando mediante el mismo, que con referencia al treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós, éste presentó un patrimonio que ascendía a **CIENTO DIECISÉIS MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (US\$116,689,200.00)** (folios 36 al 41).

POR TANTO, sobre la base de los anteriores considerandos y con fundamento en los artículos 11, 12, 14 y 86 de la Constitución de la República; 19 literal g), 43, 44 literales a) y b), 50 y 61 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, y; 154 y 156 de la Ley de Procedimientos Administrativos; **RESUELVE:**

1. Determinar que **BANCO PROMÉRICA, SOCIEDAD ANÓNIMA**, que se abrevia **BANCO PROMÉRICA, S.A.**, es responsable administrativamente del incumplimiento a lo establecido en incumplimiento al artículo 9 de las Normas para la Apertura,





SUPERINTENDENCIA DEL
SISTEMA FINANCIERO

Funcionamiento y Cierre de Agencias (NPB1-14) con relación al artículo 12 de la misma Norma y al artículo 22 inciso final de la Ley de Bancos; en consecuencia, se le sanciona con una **MULTA de ONCE MIL SEISCIENTOS SESENTA Y OCHO DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CON NOVENTA Y DOS CENTAVOS (US\$11,668.92)** equivalente al **0.01%** de su patrimonio al treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós;

2. Hágase del conocimiento de **BANCO PROMÉRICA, S.A.**, la presente resolución para los efectos legales consiguientes, así como que la misma es objeto de Recurso de Reconsideración, el cual es potestativo, y de Apelación, el cual es preceptivo para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 64 y 66 de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, 134 y 135 de la Ley de Procedimientos Administrativos. El primero de los recursos se presenta y dirige al Superintendente del Sistema Financiero, en un plazo de cuatro días hábiles, contados desde el siguiente de la notificación, y el segundo se dirige al Comité de Apelaciones del Sistema Financiero y se presenta en las oficinas de esta Superintendencia, en el plazo de quince días hábiles, contados desde el siguiente de la notificación.

NOTIFÍQUESE.



Evelyn Marisol Gracias
Superintendente del Sistema Financiero

AJ01