

06 de diciembre del 2018

**SGF -DAJ-0089-2018**  
**PJD-12-2018**  
**SGS-1336-2018**  
**C02/0/2326**

Señores

Bernardo Alfaro, Superintendente, SUGEF.

Ana Lucía Fernández, Superintendente, SUGEVAL.

Álvaro Ramos, Superintendente, SUPEN.

Tomás Soley, Superintendente, SUGESE.

**Comité de Superintendentes**

Estimados señores:

El artículo 16 bis de la *Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo*, N°.7786, crea en la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) una base de datos con información de la política Conozca a su Cliente de los sujetos obligados y, para tales efectos, enumera una serie de reglas que deben ser tomadas en consideración al momento de diseñar y ejecutar cualquier proyecto que pretenda desarrollar y poner en operación dicha base de datos.

El presente criterio legal se elabora con el fin de analizar esas reglas, así como la relación que cada una de ellas tiene con los artículos 14 y 16 de esa misma Ley, dado que el primero define los sujetos obligados y el segundo indica cuál es el objetivo y tipo de información a que se refiere la política Conozca a su Cliente y, por lo tanto, no puede ser dejado de lado al considerar el alcance de las facultades otorgadas a SUGEF en el inciso a) del artículo 16 bis).

Es importante aclarar que en este criterio no se pretende analizar ningún documento en concreto relacionado con el proyecto denominado “Base de datos de Política Conozca a su Cliente”, el cual está siendo desarrollado bajo el liderazgo de la SUGEF, con el apoyo de funcionarios de las áreas de supervisión de las demás superintendencias y del Departamento de Tecnologías de la Información del Banco Central de Costa Rica.

Sobre ese proyecto en particular, algunas superintendencias se han pronunciado de manera individual (en este sentido se han emitido los oficios SGF-DAJ-074-2018 del 30 de octubre de 2018, A53/0 del 9 de noviembre del mismo año, A13/0 del 08 de octubre de 2018 y SP-1018-2018 de 20 de noviembre de 2018), y en todos los casos se ha hecho hincapié en la necesidad de contar con un informe técnico, debidamente sustentado y suscrito por el líder del proyecto, en el que se establezcan claramente los alcances que tendrá esa base de datos o en su defecto la carta y plan del proyecto debidamente aprobados. Estas Divisiones de Asesoría Jurídica consideran que el análisis que se plantea en el presente criterio, sobre el alcance del artículo 16 bis y de cada una de las reglas que este contiene, puede ser un insumo importante para elaborar el citado informe técnico, el cual debería incluir, además, un detalle pormenorizado de la información que contendrá dicha herramienta, la valoración técnica de la pertinencia y necesidad de la misma y, la definición clara de las entidades a las que se pretende dar acceso y el alcance del mismo, la forma en que este se daría, los límites y responsabilidades, un análisis de riesgos reputacionales, legales, y operativos entre otros que asumiría el administrador de la base de datos, así como los objetivos que se pretenden satisfacer con la creación de dicha plataforma.

En vista de lo anterior, de seguido se procede con el análisis de las reglas contenidas en el artículo 16 bis de la Ley N°.7786:

### 1) Sobre la finalidad de la base de datos.

La política conozca a su cliente tiene su objetivo claramente establecido en el artículo 16 de la Ley N° 7786:

***“Artículo 16.- Con el objeto de prevenir las operaciones de ocultación y la movilización de capitales de procedencia dudosa y otras transacciones encaminadas a legitimar capitales o financiar actividades u organizaciones terroristas, las instituciones sometidas a lo regulado en este capítulo deberán sujetarse a las siguientes disposiciones (...)” (subrayado y destacado no son del original)***

Ergo, la base de datos que será administrada por la SUGEF no puede tener una finalidad distinta a la ahí establecida y su objetivo debe centrarse en la información que permita la identificación de los clientes, de allí se colige que la información que conste en dicha base debe cumplir con ese fin, y no puede extralimitarse en su alcance, en ese sentido, el mismo artículo 16 establece qué tipo de información es la que se requiere y, sobre esa base es que se debe trabajar.

Conviene además advertir que la base de datos no puede emitir criterio sobre la valoración o calificación de riesgo de ninguno de los clientes de las entidades obligadas, dado que son estas las llamadas a realizar sus propias valoraciones sobre el perfil de riesgo de cada uno de sus clientes, a partir de su conocimiento del cliente, para lo cual podrán utilizar como insumo la información de la plataforma establecida en el citado artículo 16 bis.

Así mismo, es claro para las Direcciones de Asesoría Jurídica de las Superintendencias, que el legislador no pretendía crear una base de datos que fuera utilizada para fines comerciales por ninguno de los autorizados a acceder a ella. Por el contrario, señala el citado inciso, que los sujetos obligados –descritos en el artículo 14 de Ley N° 7786- podrán consultar la base de datos cuando estén evaluando alguna solicitud de apertura de cualquier producto o servicio.

## 2) Sobre las fuentes de información de la base de datos<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> **OPINIÓN DIVERGENTE.** German Rodríguez de Sugese, se aparta del criterio de mayoría expuesto en esta sección en cuanto considera que el artículo 16 bis de la ley 7786 no establece de forma restrictiva y exclusiva que los sujetos obligados sean la única fuente de suministro de información de la base de datos. Lo que el inciso a) del artículo 16 bis establece es la obligación de entregar información, de tal manera, al no existir restricción alguna respecto a otras personas que puedan ser fuente de información, se considera aceptable considerar otras fuentes en la base de datos.

Todo lo anterior justificado en que la base de datos cuente con información de calidad, veraz y actualizada, según lo requiere el principio de calidad de información y las obligaciones del responsable de la base de datos, aspectos dispuestos en el artículo 6 de la ley 8968 que dispone:

### ***“ARTÍCULO 6.- Principio de calidad de la información***

*Solo podrán ser recolectados, almacenados o empleados datos de carácter personal para su tratamiento automatizado o manual, cuando tales datos sean actuales, veraces, exactos y adecuados al fin para el que fueron recolectados.*

#### **1.- Actualidad**

*Los datos de carácter personal deberán ser actuales. El responsable de la base de datos eliminará los datos que hayan dejado de ser pertinentes o necesarios, en razón de la finalidad para la cual fueron recibidos y registrados. En ningún caso, serán conservados los datos personales que puedan afectar, de cualquier modo, a su titular, una vez transcurridos diez años desde la fecha de ocurrencia de los hechos registrados, salvo disposición normativa especial que disponga otra cosa. En caso de que sea necesaria su conservación, más allá del plazo estipulado, deberán ser desasociados de su titular.*

#### **2. Veracidad**

*Los datos de carácter personal deberán ser veraces.*

*La persona responsable de la base de datos está obligado a modificar o suprimir los datos que falten a la verdad. De la misma manera, velará por que los datos sean tratados de manera leal y lícita.*

#### **3.- Exactitud**

*Los datos de carácter personal deberán ser exactos. La persona responsable de la base de datos tomará las medidas necesarias para que los datos inexactos o incompletos, con respecto*

En relación con este punto, es de especial importancia recordar que **la identificación adecuada del cliente es responsabilidad única de las entidades señaladas en el artículo 14 de la Ley N° 7786**, es decir, son los sujetos obligados – término utilizado por la Ley No 7786- los autorizados para suministrar la información de sus clientes, que constará en la base de datos. La SUGEF únicamente cumplirá el rol de administradora, tal como lo dispone el artículo 16 bis de la ley de rito.

La norma que autoriza la creación de la base de datos no prevé que las superintendencias, incluida la SUGEF, alimenten de forma directa la base de datos. Tampoco prevé que esta se alimente con información que consta en bases de datos públicas como la del Registro Civil, la de la Dirección General de Migración y Extranjería, y otras. Si bien esta última podría servir como medio de verificación, no se debe perder de vista que la obligación legal de alimentar la base de datos, es de las entidades descritas en el artículo 14 de la Ley N° 7786.

El inciso a) del artículo 16 bis ya señalado lo que establece es una obligación de los sujetos obligados

***“(…)a) Los sujetos obligados, establecidos en el artículo 14 de la presente ley, deberán suministrar la información que defina la Superintendencia General de Entidades Financieras. En el caso de las entidades sujetas a obligaciones por parte de la Superintendencia General de Entidades Financieras se exceptúan del acceso de la información de la base de datos a las personas físicas o jurídicas a las que se refieren los artículos 15 y 15 bis de la presente ley (…)***  
*(Subrayado y destacado no son del original)*

---

*a los fines para los que fueron recogidos o para los que fueron tratados posteriormente, sean suprimidos o rectificadas.*

*Si los datos de carácter personal registrados resultan ser inexactos en todo o en parte, o incompletos, serán eliminados o sustituidos de oficio por la persona responsable de la base de datos, por los correspondientes datos rectificadas, actualizados o complementados. Igualmente, serán eliminados si no media el consentimiento informado o está prohibida su recolección.*

**4.- Adecuación al fin**

*Los datos de carácter personal serán recopilados con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados posteriormente de manera incompatible con dichos fines.*

*No se considerará incompatible el tratamiento posterior de datos con fines históricos, estadísticos o científicos, siempre y cuando se establezcan las garantías oportunas para salvaguardar los derechos contemplados en esta ley.*

*Las bases de datos no pueden tener finalidades contrarias a las leyes ni a la moral pública.”*

Como se extrae de lo transcrito, quienes deben alimentar la base de datos son las entidades financieras establecidas en el artículo 14 de la Ley, denominadas como sujetos obligados, dado que son estas las responsables de identificar correctamente a sus clientes y de conocerlos.

### 3) Sobre el acceso a la base de datos.

El artículo 16 bis dispone expresamente, en cuanto al tema de acceso a información la información que consta en la base de datos:

*“(...)b) La Superintendencia General de Entidades Financieras podrá informar a las entidades fiscalizadas por cualquiera de las superintendencias, sobre la documentación de los clientes de las entidades en materia de la política Conozca a su Cliente. Para ello deberá considerar el tipo y el nivel de acceso a la información, de acuerdo con la naturaleza del sujeto obligado bajo un enfoque de riesgos de legitimación de capitales, el financiamiento al terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.*

*c) La Superintendencia General de Entidades Financieras habilitará el acceso a la información de la base de datos a la Unidad de Inteligencia Financiera, del Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), en ejercicio de sus potestades para prevenir y combatir la legitimación de capitales, el financiamiento al terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.*

*d) Cuando un sujeto obligado, **en la evaluación de solicitud de apertura de cualquier producto o servicio, estime necesario conocer sobre la documentación y los datos del solicitante en materia de la política Conozca a su Cliente**, podrá solicitarle a este su autorización escrita para que la entidad consulte en la Superintendencia sobre sus datos.”*

*e) La entidad supervisada enviará a la Superintendencia la autorización del solicitante, y será responsable por el adecuado uso de la información recibida.*

*f) Si el cliente así lo desea, la entidad supervisada le entregará copia de la información recibida, a efectos de que pueda revisar la veracidad de los datos. Cuando el solicitante estime que los datos no reflejan su situación real en materia de documento de la política Conozca a su Cliente, podrá dirigirse a la entidad supervisada en la que pretende abrir el producto o servicio o ante la Superintendencia,*

*a efectos de que se aclare la situación. (...)” (Resaltado y subrayado no son del original)*

De acuerdo con lo anterior, es claro que existe una habilitación legal para que SUGEF suministre la información que consta en la base de datos a los sujetos obligados, en el tanto estos tengan autorización del cliente para ello. Debe quedar absolutamente claro que el inciso d) transcrito establece que debe existir una autorización escrita del cliente para que un sujeto obligado o fiscalizado pueda tener acceso a su información a la base de datos, esto quiere decir que, salvo la Unidad de Inteligencia Financiera del Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), no todo sujeto fiscalizado podrá acceder a la información que de acuerdo con la clasificación realizada le podría corresponder revisar.

Por la redacción que tiene la norma, cada sujeto obligado debe obtener su propia autorización<sup>2</sup>, de manera que no se ha dado una habilitación legal para que todas las entidades fiscalizadas puedan acceder a la base de datos; incluso en el inciso e) del artículo 16 bis, se establece que la autorización escrita por el cliente debe ser enviada a la SUGEF, esto con la finalidad de que el órgano de supervisión pueda verificar que la entidad fiscalizada que está accediendo a la información de la base de datos conozca a su cliente, cuenta con la debida autorización, siendo este, además, uno de los principios rectores de la Ley de protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales, Ley No. 8968, que debe ser cumplida en todos sus extremos.

Adicionalmente, el inciso g) del mismo numeral señala:

*(...)g) Será aplicable el tipo penal contenido en los artículos 196 y 196 bis del Código Penal a los funcionarios, los empleados y los administradores de las entidades fiscalizadas y de las superintendencias, que realicen o ejecuten las conductas descritas en dichas normas, relacionada con el mal manejo de la información contenida en la base de datos a que se refiere este artículo. El funcionario, el empleado o el administrador que infrinja lo señalado*

---

<sup>2</sup> **OPINIÓN DIVERGENTE.** German Rodríguez de Sugese, se aparta del criterio de mayoría expuesto en esta frase en cuanto considera, que la redacción de la norma no limita la posibilidad de una sola autorización para varias entidades, por ejemplo las que conforman un grupo financiero, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la ley 8968.



*en este artículo, será destituido de su cargo, sin responsabilidad patronal. (...)" (Subrayado y destacado no son del original)*

En este inciso que explica el tema de las penas por el mal manejo de la información contenida en la base de datos, sin embargo, el elemento subjetivo de la norma señala como posibles infractores de esta a funcionarios, empleados o administradores de las superintendencias. Dicho artículo podría genera duda sobre el acceso que funcionarios de las demás superintendencias podrían tener a la información. No obstante, en aplicación del principio de legalidad, que solo permite hacer a la Administración aquello que de forma expresa le es permitido y, como en el caso particular no existe ninguna norma habilitante que permita a las superintendencias el acceso a la información contenida en la base de datos de la política conozca a su cliente, salvo SUGEF, quien es la administradora de esta, aplicando una interpretación restrictiva, se considera que SUGEVAL, SUPEN y SUGESE no podrían tener acceso a dicha información. Lo anterior se ratifica al aplicar un criterio finalista dado que no podría interpretarse otra cosa si se tiene en consideración que la base de datos es una herramienta de Conozca a su Cliente que es una obligación de los sujetos obligados y no una herramienta para actividades de supervisión.

Un punto que puede considerarse apéndice del anterior es el acceso a la base de datos por parte de los funcionarios de la SUGEF. La norma no realiza ninguna aclaración al respecto, pero insta a que esta Superintendencia tome todas las medidas necesarias para resguardar la confidencialidad de la información de la base de datos, por ello se recomienda que a lo interno de SUGEF únicamente exista habilitación de acceso al grupo de funcionarios que estrictamente y en razón de sus funciones, tengan acceso a dicha base de datos, principalmente porque se ha podido comprobar, en otras bases de datos similares, que este tipo de medidas mitigadoras, disminuyen significativamente los riesgos de la información allí contenida.

Por último, es importante aclarar que el inciso f) señala que los clientes de las entidades pueden tener acceso a su información, pero en dicha norma se establece que ese acceso será a través de las entidades fiscalizadas. En ese sentido, consideramos que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales, debe existir un mecanismo seguro y confiable, por ejemplo, la firma digital, para que el cliente pueda revisar su propia información. Sin embargo, la modificación de la información que consta en la base de datos, deberá realizarse necesariamente a través del sujeto obligado, ya que este es el responsable único de la alimentación de la base de datos, siendo que la

SUGEF es únicamente la administradora de dicha información, sin que ostente competencias específicas de modificación del contenido de la base de datos<sup>3</sup>.

Así las cosas, se deberán contemplar todas estas precisiones al momento de poner en funcionamiento la base de datos y sobre todo al momento de emitir la normativa que la regule.

#### 4) Sobre la forma de supervisar

En cuanto a la **supervisión** que actualmente ejercen las superintendencias en esta materia, estas realizan una revisión integral de la forma en que los sujetos obligados cumplen con lo previsto en la Ley N° 7786, el Reglamento general sobre legislación contra el narcotráfico, actividades conexas, legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo y delincuencia organizada, N°.36948-MP-SP-JP-H-S y la normativa emitida por el CONASSIF.

Dicha supervisión implica, entre otros, revisar que de acuerdo con lo que disponen los incisos a), c), d) y e) del artículo 16 de la Ley, el artículo 16<sup>4</sup> del decreto ejecutivo

---

<sup>3</sup> **OPINIÓN DIVERGENTE.** German Rodríguez de Sugese, se aparta del criterio de mayoría expuesto en esta sección en cuanto considera que el inciso f del artículo 16 bis indica que el cliente igualmente puede dirigirse a Sugef para la corrección de sus datos. Esta opinión es compatible con lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la ley 8968 en relación con las obligaciones del responsable de la base de datos.

Debe recordarse que el responsable de la base de datos según la definición del artículo 3.h de la ley 8968 es la “*persona física o jurídica que administre, gerencie o se encargue de la base de datos, ya sea esta una entidad pública o privada, competente, con arreglo a la ley, para decidir cuál es la finalidad de la base de datos, cuáles categorías de datos de carácter personal deberán registrarse y qué tipo de tratamiento se les aplicarán.*”

Adicionalmente, y en complemento al artículo 6 ya transcrito de la ley 8968, el inciso 2 del artículo 7 de esa ley establece: “(...) *Todo titular puede solicitar y obtener de la persona responsable de la base de datos, la rectificación, la actualización, la cancelación o la eliminación y el cumplimiento de la garantía de confidencialidad respecto de sus datos personales. (...)*” (se aporta el destacado.)

<sup>4</sup> Cuyo texto señala:

*“Artículo 16.- Diligencia debida en el conocimiento del cliente.- Al momento de establecerse una relación de negocios con un cliente habitual, sea persona física o jurídica, las entidades y los sujetos obligados deberán mantener en sus archivos un perfil de dicho cliente, basado en un enfoque de riesgo de legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo.*

*Los procedimientos que adopten cada entidad o sujeto obligado para cumplir con este artículo, deberán permitir la recopilación de información necesaria para completar adecuadamente el perfil de cada cliente, al momento de iniciar la relación y durante el tiempo que ésta dure y, dar seguimiento a sus operaciones. Para efectos de la identificación del cliente será necesario utilizar los documentos válidos, establecidos en el presente reglamento.*

*El formulario de la política conozca a su cliente únicamente debe ser firmado al inicio de la relación comercial.*

*Lo anterior no aplica a los clientes ocasionales, entendidos estos como aquellas personas físicas que compran o venden divisas, en forma no organizada ni habitual y cuyo volumen individual o acumulado o la frecuencia con la que se efectúa no representa un riesgo relevante para la entidad o el sujeto obligado. Para efectos de lo anterior, las*



36948-MP-SP-JP-H-S y el artículo 7 de la normativa, estos sujetos registren la información de los clientes en el formulario denominado “Conozca a su Cliente”, el cual debe ser **custodiado por cada sujeto obligado en un expediente único individual, ya sea físico o electrónico**, y estar disponible cuando así lo requiera el supervisor.

Dado que el artículo 16 de la Ley no ha sufrido modificación alguna, y tampoco la normativa de menor rango que lo desarrolla, los sujetos obligados deben cumplir con mantener el expediente de cada cliente, con toda la documentación necesaria para cumplir con su debida diligencia y las superintendencias realizarán sus labores de supervisión de la misma forma en que se ha venido ejecutando hasta el día de hoy.

La base de datos de marras no sustituye la obligación que tienen las entidades supervisadas de custodiar la información de los clientes en un expediente individual. De ninguna forma la obligación que estas entidades tienen de proporcionar a la SUGEF la información que esta solicite para alimentar la base de datos puede ser interpretada como una sustitución de su obligación de efectuar la debida diligencia en el conocimiento del cliente, al momento de establecer una relación de negocios.

Además de obligación de identificar y conocer a su cliente, cada entidad supervisada debe, también, establecer los perfiles o las calificaciones de riesgo de cada uno de ellos. En este sentido el inciso i) del artículo 16 bis de la Ley N° 7786 es claro al señalar que:

*“(...) i) La información que otorgue la plataforma administrada por la Superintendencia General de Entidades Financieras sobre los datos del solicitante en materia de la política Conozca a su Cliente no implica calificación alguna el (sic) nivel de riesgo de los clientes, lo cual deberá establecer cada entidad fiscalizada en sus políticas y procedimientos. (...)”*

De esta forma queda rendido el presente criterio jurídico, en el que se analiza el alcance del 16 bis de la Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo, N°7786. Se plantea con el fin de aportar un insumo legal que permita definir apropiadamente el alcance y los objetivos de una base de datos con información de la política Conozca a su Cliente de los sujetos obligados, en la Superintendencia General de Entidades Financieras.

---

*entidades y los sujetos obligados deben definir las políticas pertinentes, en función del monto transado. En estos casos se requerirá, como mínimo el documento de identificación”*

Atentamente,

 *Documento suscrito mediante firma digital.*

**Elisa Solís Chacón**  
**Directora, División Asesoría Jurídica SUGEF**

**German Rodríguez Aguilar**  
**Director, División Asesoría Jurídica, SUGESE**

**Luis González Aguilar**  
**Director, División Asesoría Jurídica, SUGEVAL**

**Nelly Vargas Hernández**  
**Directora, División Asesoría Jurídica, SUPEN**

c.e.: Rafael Coto Alfaro, Director Departamento de Análisis y Cumplimiento.