



19 de diciembre de 2018
CNS-1469/08

Señores
Sector Financiero

Estimados señores:

El Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero en el artículo 8, del acta de la sesión 1469-2018, celebrada el 18 de diciembre de 2018,

considerando que:

Consideraciones de orden legal

1. El párrafo primero del artículo 117 de la Ley 7558, *Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica*, dispone que están sujetos a la fiscalización de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) y a las potestades de control monetario del Banco Central de Costa Rica (BCCR), los bancos públicos y privados, las empresas financieras no bancarias, las mutuales de ahorro y préstamo, las cooperativas de ahorro y crédito y las asociaciones solidaristas. También lo está, toda otra entidad autorizada por ley para realizar intermediación financiera.
2. El párrafo final del mismo artículo dispone que el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) podrá eximir de la fiscalización a las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito, las asociaciones solidaristas u otras organizaciones similares o bien establecer normas especiales de fiscalización de ellas.
3. El artículo 119 de la citada Ley 7558 dispone que, con el propósito de velar por la estabilidad, la solidez y el eficiente funcionamiento del Sistema Financiero Nacional (SFN), la SUGEF ejercerá sus actividades de supervisión y fiscalización sobre todas las entidades que lleven a cabo intermediación financiera. Para efectos de dictar y aplicar las normas de su competencia, la SUGEF podrá establecer categorías de intermediarios financieros, en función del tipo, tamaño y grado de riesgo de esos intermediarios.
4. Mediante artículo 22 del acta de la sesión 19-96, del 27 de junio de 1996, el entonces Consejo Directivo de la SUGEF, actualmente CONASSIF, dispuso eximir de la fiscalización a todas las asociaciones solidaristas.
5. Mediante artículo 21 del acta de la sesión 19-96, del 27 de junio de 1996, también se dispuso eximir de la fiscalización de la SUGEF a las cooperativas de ahorro y crédito cuyos activos netos, entendidos éstos como los activos totales menos las depreciaciones y amortizaciones, fueran inferiores a los ₡200.0 millones, al 31 de diciembre de 1995. Ese nivel de activos se ha venido ajustando con el tiempo.



6. Mediante el punto 2 del artículo 15 del acta de la sesión 109-99, del 16 de agosto de 1999, el CONASSIF dispuso eximir de la fiscalización de la SUGEF a las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito consideradas como cerradas. Quedando dentro del ámbito de supervisión solamente las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito de naturaleza abierta, definiendo éstas como aquellas entidades en las que existe libre adhesión para el público en general o a las gremiales que operan con grupos numerosos de asociados para quienes no existen restricciones de entrada.
7. En la legislación vigente, que regula las Organizaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito y las Asociaciones Solidaristas, existen diferencias importantes, que deben ser consideradas para determinar el alcance de la supervisión de estos sectores.
 - a) La *Ley de regulación de la actividad de intermediación financiera de las organizaciones cooperativas*, Ley 7391, establece como objeto primordial de las Cooperativas, fomentar en sus asociados el hábito del ahorro y el uso discreto del crédito personal, con sus asociados. Dispone: que las Cooperativas de Ahorro y Crédito pueden realizar única y directamente actos tenientes a su actividad de intermediación financiera definidos en su Ley. Asimismo limita su participación en otras organizaciones cooperativas o de otra índole, hasta por un máximo del veinticinco por ciento de su propio patrimonio.
 - b) La *Ley de Asociaciones Solidaristas*, Ley 6970, permite a las Asociaciones Solidaristas, para lograr sus objetivos, adquirir toda clase de bienes, celebrar contratos de toda índole y realizar toda especie de operaciones lícitas encaminadas al mejoramiento socioeconómico de sus afiliados, en procura de dignificar y elevar su nivel de vida. Las Asociaciones Solidaristas pueden efectuar operaciones de ahorro, de crédito y de inversión, así como cualquier otra que sea rentable y que lícitamente fomente los vínculos de unión y cooperación entre los trabajadores, y entre éstos y sus patronos.
8. La Procuraduría General de la República, mediante dictamen 442 del 6 de noviembre de 2016, indicó que “Las cooperativas de ahorro y crédito que no son objeto de fiscalización por el CONASSIF y la SUGEF se sujetan a la fiscalización por el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)”.
9. Por su parte, el artículo 10 de la *Ley de Asociaciones Solidaristas*, Ley 6970 ordena que corresponde al Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social (MTSS) ejercer la vigilancia y el control estatutario y legal de las actividades que realicen todas las asociaciones solidaristas.
10. En virtud de los diferentes ámbitos de competencia del artículo 117, de la Ley 7558, establecidos para el BCCR y el CONASSIF, la exención de la supervisión aprobada por CONASSIF, no implica en el mismo acto, que también se les exima de los controles monetarios del BCCR, y viceversa. Tampoco los criterios y parámetros utilizados por CONASSIF para exceptuar a estas entidades de la supervisión, deben coincidir con los

que el Directorio del BCCR considere relevantes para exceptuar a estas entidades de dichos controles monetarios.

11. Mediante artículo 9 del acta de sesión 1375-2017, celebrada el 14 de noviembre de 2017, el CONASSIF dispuso derogar el artículo 21 del acta de la sesión 19-96, del 27 de junio de 1996 y el artículo 15 del acta de la sesión 109-99, del 16 de agosto de 1999, así como los acuerdos posteriores en los que se ajustó el nivel de activos de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito que se eximen de la supervisión de la SUGEF.

Asimismo, acordó derogar el artículo 22 del acta de la sesión 19-96, del 27 de junio de 1996 en el que se eximen de la supervisión de la SUGEF a todas las asociaciones solidaristas.

Lo anterior, con el fin de someter a la regulación y supervisión de la SUGEF a las asociaciones solidaristas y a las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito, independientemente de su naturaleza abierta o cerrada y del volumen de operaciones o nivel de activos.

Consideraciones técnicas para la regulación y supervisión de las Asociaciones Solidaristas y las Organizaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito.

1. Existen criterios de razonabilidad de orden técnico y legal, de utilización eficiente de los recursos públicos, de orden prudencial y de estabilidad del Sistema Financiero Nacional, que justifican modificar el alcance de lo acordado por el CONASSIF en la sesión 1375-2017, de conformidad con las facultades legales establecidas en el párrafo final del artículo 117 de la Ley 7558.
2. Al 19 de setiembre de 2018, se encuentran registradas ante el Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) un total de 64 organizaciones cooperativas de ahorro y crédito, de las cuales 24 son fiscalizadas por la SUGEF. Para el caso del sector de asociaciones solidaristas, se encuentran registradas 1.493 entidades ante el MTSS.
3. De las 64 cooperativas de ahorro y crédito inscritas en el MTSS, solamente 48 entidades que representan el 75%, incluidas las 24 cooperativas supervisadas actualmente, presentaron la información relacionada con la reserva de liquidez conforme a las *Regulaciones de Política Monetaria* emitidas por el Banco Central de Costa Rica, quedando 16 organizaciones cooperativas de ahorro y crédito, que no reportan la información solicitada por el BCCR.
4. De las 1.493 asociaciones solidaristas inscritas en el MTSS, solamente 625 de éstas, que representan el 42%, presentaron la información relacionada con la reserva de liquidez conforme a las *Regulaciones de Política Monetaria*, quedando 868 asociaciones solidaristas, sin reportar la información requerida por el Ente Emisor.



5. La Superintendencia realizó esfuerzos para recopilar información de la totalidad de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito y asociaciones solidaristas inscritas en el MTSS. Ello consideró la remisión de oficios a las Federaciones, Confederaciones, Movimiento Solidarista e INFOCOOP, para capturar la información de sus entidades agremiadas, así como para que se les instara a atender la Circular Externa 1339-2018 del 9 de mayo de 2018, en la cual se solicitó a todas las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito y asociaciones solidaristas, para completar el formulario disponible en el repositorio de la página web de la SUGEF. El requerimiento de dicha circular, fue publicado en dos medios escritos de circulación nacional. No obstante los esfuerzos realizados, no fue posible capturar la información de todas las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito y asociaciones solidaristas inscritas, más allá de las que reportan la reserva de liquidez.
6. Como resultado de lo anterior, se observa que persiste una cultura de informalidad en el sector cooperativo no supervisado por SUGEF y en buena parte del sector solidarista, no solo en cuanto a los débiles protocolos de actualización de registros de inscripción para su adecuada identificación, sino también por los bajos niveles de cumplimiento de las regulaciones de política monetaria que les son aplicables. Este escenario plantea la necesidad de revalorar el enfoque y alcance de la supervisión de estos sectores, pues la mayor rigurosidad que implicaría una supervisión directa bajo los criterios que habitualmente impone la SUGEF, posiblemente agravaría sus posibilidades de adaptación y subsistencia. No obstante lo anterior, resulta necesario mejorar la coordinación entre la SUGEF y las instancias naturales de organización de estos sectores, tales como el INFOCOOP y el MTSS, mediante acuerdos de cooperación suscritos con éstas.
7. La realidad económica y financiera en torno a los modelos de negocio de algunas asociaciones solidaristas y organizaciones cooperativas de ahorro y crédito, particularmente aquellas que individualmente presentan los niveles de activos más altos, evidencia una interacción e impacto crecientes frente al sistema financiero supervisado, así como en la oferta de facilidades crediticias. Estas entidades de mayor tamaño según su nivel de activos, han incrementado su presencia en las carteras crediticias y en los instrumentos de depósito e inversión ofrecidos por las entidades supervisadas.

Consideraciones sobre el marco de tolerancia del supervisor

1. Se hace necesario realizar una actualización del monto de los activos netos que se utiliza como parámetro para eximir a las cooperativas de ahorro y crédito de la fiscalización que realiza la Superintendencia General de Entidades Financieras, para ello resulta conveniente considerar las variables de volumen de activos, cantidad de deuda con el resto del SFN (créditos) y cantidad de recursos aportados al resto del SFN (depósitos).
2. Siendo que la fiscalización de las entidades financieras es de interés público, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115 de la Ley 7558, *Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica*, resulta necesario para preservar la confianza y la estabilidad del sector cooperativo sujeto a supervisión, que no sean eximidas de la supervisión de la SUGEF las Organizaciones Cooperativas que se encuentren dentro de su ámbito de



fiscalización, aun cuando su total de activos sea inferior al equivalente de activos bajo el nuevo umbral establecido.

3. Considerando la cantidad de entidades que conforman el sector de Asociaciones Solidaristas, y la diversidad de actividades que les permite realizar la legislación, resulta pertinente incluir dentro del ámbito de supervisión de la SUGEF a las cinco entidades más relevantes de ese sector, considerando las variables de volumen de activos, cantidad de deuda con el resto del SFN (créditos) y cantidad de recursos aportados al resto del SFN (liquidez). La inclusión a la fiscalización de estas Asociaciones, permitirá a la SUGEF, mediante su acercamiento y entendimiento del giro de negocio y sus particularidades, contribuir con el fortalecimiento de sus marcos de gobernanza y gestión de riesgos, en beneficio de sus asociados, inversionistas y otras partes interesadas.
4. Una vez aplicada la metodología para determinar las entidades a fiscalizar por la Superintendencia, para los sectores de Organizaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito y Asociaciones Solidaristas, se determinó apropiado establecer un corte de volumen de activos de €35.000 millones.

Como se indicó anteriormente, para el sector de Cooperativas, se mantienen dentro del ámbito de supervisión de la SUGEF las entidades que se encuentran supervisadas por ésta a la fecha de este acuerdo.

En línea con lo anterior, la cantidad de entidades supervisadas por la SUGEF por cada sector sería el siguiente:

Organizaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito		
Nivel Fiscalización	Tipo de Supervisión	Cantidad de entidades
1	Supervisadas por SUGEF	24
2	No supervisadas por SUGEF, supervisadas por INFOCOOP	40
Asociaciones Solidaristas		
Nivel Fiscalización	Tipo de Supervisión	Cantidad de entidades
1	Supervisadas por SUGEF	5
2	No supervisadas por SUGEF	1.488

- A las entidades de nivel 1 de fiscalización les corresponderá una supervisión total, bajo el enfoque de supervisión basado en riesgos. Este enfoque utiliza el principio de proporcionalidad, el cual permite adecuar el alcance e intensidad de la supervisión en atención de las características particulares y perfil de riesgo de cada entidad.



- Las entidades que se ubiquen en nivel 2 de fiscalización estarán exentas de la supervisión de la SUGEF; no obstante, estarán obligadas a cumplir con las disposiciones de reserva de liquidez en las condiciones que establezca el Banco Central de Costa Rica.
5. Para el sector de Cooperativas de Ahorro y Crédito se mantienen las 24 entidades supervisadas a la fecha de este acuerdo, a saber:
1. Coopenae, R. L
 2. Coopeservidores, R. L
 3. Coopeande N°1, R.L.
 4. Coopealianza, R. L.
 5. Coocique, R. L.
 6. Coopecaja, R. L.
 7. Coopemep, R. L.
 8. Coopebanpo, R. L.
 9. Coopeaya, R. L.
 10. Coopeamistad, R. L.
 11. Coopefyl, R. L.
 12. Coopemédicos R.L.
 13. Coopejudicial R.L.
 14. Coopegrecia R.L.
 15. Credecoop R.L.
 16. Coopavegra R.L.
 17. Coopesanramón R.L.
 18. Coopesanmarcos R.L.
 19. Coopelecheros, R. L.
 20. Coopesparta R.L.
 21. Coopeco R.L.
 22. Coopeuna, R. L.
 23. Coopecar R.L.
 24. Servicoop R.L.
6. Para el sector de Asociaciones Solidaristas, estarán sujetas a supervisión las siguientes entidades:
1. Asociación Solidarista de los Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social (ASECCSS).
 2. Asociación Solidarista de Empleados del Banco Nacional de Costa Rica y Afines (ASEBANACIO).
 3. Asociación Solidarista de Empleados del Banco de Costa Rica y Afines (ASOBANCOSTA)
 4. Asociación Solidarista de Servidores Judiciales (ASOSEJUD)
 5. Asociación Solidarista de Empleados de Corporación de Supermercados Unidos SR. L. y Afines (ASADEM)

**Consideraciones sobre la estrategia de supervisión**

1. Las estrategias de supervisión que han de aplicarse en las nuevas entidades supervisadas deben orientarse por la importancia del nivel de activos, su interconexión de crédito y liquidez en el SFN, los riesgos que están implícitos en el negocio de intermediación financiera y el nivel relativo de su importancia en el contexto del sector financiero, puesto que sólo de esa manera es posible la aplicación práctica de los principios, políticas y medidas de austeridad y racionalidad en el uso de los recursos públicos que están a disposición de la Superintendencia.
2. Las 40 Organizaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito exentas de la fiscalización de la SUGEF, continuarán sujetas a los procesos de registro, supervisión y regulación del INFOCOOP.
3. Para el caso de las Asociaciones Solidaristas exentas de la Supervisión de la SUGEF, le corresponde al Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social (MTSS) ejercer la vigilancia y el control estatutario y legal de las actividades que realicen.
4. La Superintendencia ha realizado acercamientos con el INFOCOOP y el MTSS, con el fin de suscribir convenios de cooperación y asistencia técnica, con el fin de contribuir, en lo que sea posible con la mejora de sus respectivos procesos de registro, control estatutario y supervisión.

dispuso en firme:

1. Ratificar lo acordado en el artículo 9 de la sesión 1375-2017, en relación con derogar los siguientes acuerdos:
 - a. el artículo 21 del acta de la sesión 19-96, del 27 de junio de 1996, así como los acuerdos posteriores en los que se ajustó el nivel de activos de las cooperativas de ahorro y crédito que exime de la supervisión de la SUGEF,
 - b. el artículo 22 del acta de la sesión 19-96, del 27 de junio de 1996, en el que se exceptúan de la supervisión de la SUGEF a todas las asociaciones solidaristas.
2. Derogar las demás disposiciones acordadas en el artículo 9 de la sesión 1375-2017 celebrada el 14 de noviembre del 2017, así como el artículo 7 del acta de la sesión 1397-2018, celebrada el 20 de febrero de 2018.
3. Eximir de la fiscalización de la Superintendencia General de Entidades Financieras a las Cooperativas de Ahorro y Crédito y a las Asociaciones Solidaristas que queden por fuera una vez aplicado el modelo, que considera las siguientes variables: volumen de activos, cantidad de deuda con el resto del Sistema Financiero Nacional (SFN), (créditos) y cantidad de recursos aportados al resto del SFN (depósitos).
4. Mantener dentro del ámbito de supervisión de la Superintendencia General de Entidades Financieras a las Organizaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito, que a la fecha de este



acuerdo estén fiscalizadas por SUGEF, aún y cuando su volumen de activos se ubique por debajo del nuevo umbral establecido a partir de la metodología aplicada.

5. Mantener vigente lo acordado en el punto 2 del artículo 15 de la Sesión 109-99, del 16 de agosto de 1999, relacionado con eximir de la fiscalización de la Superintendencia General de Entidades Financieras, a las cooperativas de ahorro y crédito consideradas como cooperativas cerradas.
6. De conformidad con el estudio técnico presentado por la Superintendencia, se establece las siguientes entidades que serán sujetas a la fiscalización de la SUGEF:

Organizaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito		
Nivel Fiscalización	Tipo de Supervisión	Cantidad de entidades
1	Supervisadas por SUGEF	24
2	No supervisadas por SUGEF, supervisadas por INFOCOOP	40
Asociaciones Solidaristas		
Nivel Fiscalización	Tipo de Supervisión	Cantidad de entidades
1	Supervisadas por SUGEF	5
2	No supervisadas por SUGEF	1.488

7. Para el sector de Cooperativas de Ahorro y Crédito se mantienen las 24 entidades supervisadas a la fecha de este acuerdo, a saber:
 1. Coopenae, R. L
 2. Coopeservidores, R. L
 3. Coopeande N°1, R.L.
 4. Coopealianza, R. L.
 5. Coocique, R. L.
 6. Coopecaja, R. L.
 7. Coopemep, R. L.
 8. Coopebanpo, R. L.
 9. Coopeaya, R. L.
 10. Coopeamistad, R. L.
 11. Coopefyl, R. L.
 12. Coopemédicos R.L.
 13. Coopejudicial R.L.
 14. Coopegrecia R.L.



15. Credecoop R.L.
 16. Coopavegra R.L.
 17. Coopesanramón R.L.
 18. Coopesanmarcos R.L.
 19. Coopelecheros, R. L.
 20. Coopesparta R.L.
 21. Coopeco R.L.
 22. Coopeuna, R. L.
 23. Coopocar R.L.
 24. Servicoop R.L.
8. Para el sector de Asociaciones Solidaristas, estarán sujetas a supervisión las siguientes entidades:
1. Asociación Solidarista de los Empleados de la Caja Costarricense De Seguro Social (ASECCSS).
 2. Asociación Solidarista de Empleados del Banco Nacional de Costa Rica y Afines (ASEBANACIO).
 3. Asociación Solidarista de Empleados del Banco de Costa Rica y Afines (ASOBANCOSTA)
 4. Asociación Solidarista de Servidores Judiciales (ASOSEJUD)
 5. Asociación Solidarista de Empleados de Corporación de Supermercados Unidos SRL y Afines (ASADEM)
9. En el caso de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito que se ubiquen en el nivel 2 de fiscalización quedarán bajo la supervisión del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), de conformidad con el dictamen C-199 de 6 de diciembre de 1996 de la Procuraduría General de la República.
10. Las Asociaciones Solidaristas que queden en el nivel 2 de fiscalización, quedarán bajo la vigilancia y el control legal y estatutario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ello de conformidad con lo establecido en la *Ley de Asociaciones Solidaristas 6970*, artículo 10.
11. La supervisión efectiva de las cinco Asociaciones Solidaristas que serán fiscalizadas por la SUGEF, dará inicio al término del plazo de 24 meses contado a partir de la vigencia de este acuerdo.
12. El modelo para la definición de las entidades supervisadas por la SUGEF, será revisado y actualizado cada dos años, con la información financiero contable al cierre de diciembre de los años pares, iniciando con la información de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito y de las Asociaciones Solidaristas, al cierre de diciembre 2020.
13. En el futuro, si como resultado de la aplicación del modelo una organización cooperativa de ahorro y crédito o una asociación solidarista que se encuentre exenta de supervisión pase a ser supervisada, deberá presentar en un plazo de cuatro meses contados a partir de



la comunicación que al efecto realizará la SUGEF, un cronograma con las actividades, responsables y plazos, que deben ir cumpliendo para implementar el marco regulatorio y de fiscalización al que serán sometidos.

14. Dentro del mes siguiente a la vigencia de este acuerdo, la SUGEF deberá presentar al CONASSIF un plan de implementación, para atender y ejecutar lo dispuesto en este acuerdo.
15. El marco regulatorio y prudencial para la supervisión de las asociaciones solidaristas de nivel 1, se dispondrá conforme a los alcances de la normativa que emita al efecto el CONASSIF.

Rige a partir de su publicación en el diario oficial La Gaceta.

Atentamente,



Documento suscrito mediante firma digital.

Jorge Monge Bonilla
Secretario del Consejo