

Al contestar refiérase
al oficio N° **12787**

7 de agosto de 2024
DFOE-FIP-0675

Nancy Vílchez Obando
Jefe de Área
Área de Comisiones Legislativas V
ASAMBLEA LEGISLATIVA
COMISION-ECONOMICOS@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Criterio sobre el proyecto de ley denominado “Reformas de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Ley 7558; Ley de creación del fondo de garantía de depósitos y de mecanismos de resolución de los intermediarios financieros, Ley 9816; Ley orgánica del sistema bancario nacional, Ley 1644; Ley del sistema financiera nacional para la vivienda, Ley 7052; Ley de asociaciones solidaristas, Ley 6970; y la Ley de administración financiera de la república y presupuestos públicos, Ley 8131. Reforma al marco de resolución y garantía de depósitos”, tramitado actualmente bajo el expediente N°. 24.256.

Se atiende su oficio AL-CPOECO-0010-2024 del 29 de mayo de 2024, mediante el cual solicita la opinión de la Contraloría General de la República, sobre el proyecto de ley denominado “*Reformas de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Ley 7558; Ley de creación del fondo de garantía de depósitos y de mecanismos de resolución de los intermediarios financieros, Ley 9816; Ley orgánica del sistema bancario nacional, Ley 1644; Ley del sistema financiera nacional para la vivienda, Ley 7052; Ley de asociaciones solidaristas, Ley 6970; y la Ley de administración financiera de la república y presupuestos públicos, Ley 8131. Reforma al marco de resolución y garantía de depósitos*”, tramitado actualmente bajo el expediente N°. 24256.

I. Contenido del proyecto

El proyecto se refiere a las recomendaciones de misiones de asistencia técnica del Fondo Monetario Internacional (FMI) en el análisis del marco normativo costarricense en

DFOE-FIP-0675

2

7 de agosto de 2024

materia de entidades financieras, sobre las que el país se comprometió a realizar acciones.

Menciona las oportunidades de mejora en resolución bancaria y seguro de depósitos, considerando las líneas de defensa en este campo: primero, la regulación y supervisión de las entidades financieras; segundo, la función del Banco Central como prestamista de última instancia; tercero, el proceso de resolución bancaria; por último, la garantía o seguro de depósitos.

Se proponen reformas a la Ley 9816, en cuanto al marco de resolución bancaria y seguro de depósitos, para que se acerquen a prácticas internacionales. Expone un diagnóstico sobre estas materias, realizado por las citadas misiones, por lo que propone, básicamente: fortalecer facultades de la SUGEF en cuanto a medidas prudenciales; desarrollar un marco para la planificación de la resolución de entidades financieras, en particular las sistémicas; refuerzo de las potestades de CONASSIF; introducir regulaciones para una mayor eficiencia en la gestión de entidades sistémicas estatales inviables, circunscribiendo la aprobación de una ley especial como un paso final; establecer el fondeo para crisis sistémicas en el presupuesto de la República, a través de bonos con plazo máximo de 18 meses, con mecanismo de recuperación; eliminación paulatina de la garantía estatal a los bancos estatales y la garantía subsidiaria al BANHVI; la protección legal a las autoridades de supervisión y resolución; la definición del Fondo de Garantías como órgano de desconcentración máxima del BCCR; el financiamiento del Fondo por medio de contribuciones según metodología, en lugar de porcentajes fijos en la ley, y aportes extraordinarios para responder a los aportes del Estado y otros financiamientos, o de ser insuficientes los recursos del Fondo, sin compartimentos basados en tipos de entidad; modifica la Ley 6970 para establecer que las asociaciones solidaristas no sean supervisadas por SUGEF.

A los efectos dichos, se introducen reformas a la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Ley 7558 de 3 de noviembre de 1995, en cuanto al financiamiento del BCCR al Ministerio de Hacienda, mediante venta de títulos al instituto emisor, para atender alguna situación extraordinaria previamente declarada por CONASSIF, con posibilidad de amenazar la estabilidad del sistema financiero, lo que se haría por modificación presupuestaria en decreto ejecutivo; también se modifican o agregan artículos referentes a las facultades de la SUGEF, conforme a la propuesta ya descrita, obligaciones de las entidades supervisadas, delimitación de situaciones como inviabilidad, planes de recuperación, planes de resolución, caso de entidades supervisadas por otras superintendencias, reglas para la resolución de entidades supervisadas por la SUGEF, poderes de CONASSIF como autoridad de resolución, proceso de liquidación, proceso de intervención, caso de los bancos estatales.

DFOE-FIP-0675

3

7 de agosto de 2024

También se modifican artículos de la Ley 9816 de 12 de febrero de 2020, estableciendo al CONASSIF como autoridad de resolución, rompimiento de límite en la garantía de depósitos, facultades del Fondo de Garantía de Depósitos (FGD), metodología de contribuciones al FGD, eliminación de compartimentos en el FGD, límites a su gasto anual, plazo de pago de depósitos, objetivos y principios de resolución de entidades, autoridad y procedimientos, entre otros aspectos.

Modifica la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, No. 1644 de 26 de septiembre de 1953, derogando el primer párrafo del artículo 4, sobre la garantía y la cooperación del Estado y sus instituciones a los bancos del Estado, y la Ley del Sistema Financiero para la Vivienda, No. 7052 de 13 de noviembre de 1986, en cuanto elimina la garantía subsidiaria del Estado (artículos 122 y 157), e introduce transitorios para la aplicación de estas disposiciones.

Deroga el inciso f) del artículo 56 de la Ley 6970 de 7 de noviembre de 1984, Ley de Asociaciones Solidaristas, que prevé la supervisión de la SUGEF, y modifica la Ley 8131 de 16 de octubre de 2001, Ley de la Administración Financiera de la República, en artículo 45 sobre modificaciones del presupuesto reservadas al Poder Legislativo, donde se incluye la del financiamiento a entidades o situaciones sistémicas del sistema financiero, a cuyo efecto se introduce un nuevo artículo 77 bis, y se modifican los artículos 81 y 88.

II. Opinión sobre el Proyecto

El Órgano Contralor realiza su análisis en función de su ámbito de competencia, razón por la cual los asuntos que se apartan de esa premisa, no serán abordados considerando que, por su especialidad, corresponde a otras instancias emitir opinión o criterio conforme a las facultades que les asigna el ordenamiento jurídico.

Respecto a las modificaciones al articulado de la Ley 9816 y la operación y naturaleza del Fondo de Garantía de Depósitos, se hace ver que el dar a éste naturaleza de órgano de desconcentración máxima del Banco Central de Costa Rica con personería jurídica instrumental, en su artículo 5, viene a fragmentar la gestión del Estado, sin aclarar las razones de este cambio en el diseño institucional más allá de indicar que dicho Fondo goce de mayor independencia en la toma de decisiones. Es pertinente tomar en cuenta, para definir este punto, los eventuales costos que conllevaría esta modificación, en aspectos como los órganos de apoyo, auditoría, presupuesto, contratación y otros, frente a la situación actual.

DFOE-FIP-0675

4

7 de agosto de 2024

Por otra parte, se sugiere valorar los efectos e impactos que se pueden presentar a raíz del ajuste propuesto al actual artículo 38 de la Ley 9816, en tanto pretende que, en casos de resolución de entidades, el traspaso de patrimonio de un ente público se realice únicamente por medio de acuerdo y ejecución de la Autoridad de Resolución, sin concurso del Consejo de Gobierno, como autoridad constitucional y representativa, ni responsabilidad personal alguna de los miembros de esa Autoridad por la adopción de dicho acuerdo.

Algunos de los cambios introducen exención de todo tipo de tributos, tasas, timbres, derechos de registro, o cualquier erogación de similar naturaleza (artículos 37, 39, 40); no obstante, el texto omite justificar su reconocimiento, así como analizar los costos, beneficios e impacto económico que eso implicaría para la Hacienda Pública.

Sobre el procedimiento para realizar el financiamiento extraordinario del Presupuesto Nacional, en el artículo 63, que reforma los artículos 44 y subsiguientes de la Ley 9816, se recuerda al legislador que su aplicación es contraria a lo dispuesto en el artículo 177 de la Constitución Política sobre la inversión de los recursos del crédito público por medio de presupuestos extraordinarios. En igual sentido, se advierte sobre el texto propuesto del artículo 45 y del 88 de la Ley 8131, sobre la incorporación a presupuesto del financiamiento por el nuevo artículo 77 bis que contiene el proyecto, ya que elimina una potestad reconocida constitucionalmente a la Asamblea Legislativa, en particular al ser incierto el monto a presupuestar, a diferencia de otras situaciones como sucede con empréstitos externos en los que se autoriza al Poder Ejecutivo la incorporación por decreto.¹

Adicionalmente, respecto a la derogatoria del primer párrafo del artículo 4 de la Ley 1644 y sus reformas, que eliminaría la garantía estatal a los bancos comerciales del Estado, cabe recordar que esa condición se mantiene más allá del ajuste propuesto, ya que al ser instituciones autónomas, de acuerdo con la Constitución Política, gozan por se de dicha garantía, tal como lo expone la Procuraduría General de la República en citas del mismo proyecto.

En relación con la derogatoria del inciso f) del artículo 56 de la Ley 6970, relativa a la supervisión por parte de la SUGEF de las asociaciones solidaristas, el proyecto de ley omite establecer las razones y fundamentos técnicos que justifiquen la propuesta de excluir a esas organizaciones de la fiscalización de la SUGEF por norma legal, sin

¹ Sobre la tasa de interés de este financiamiento, en caso de llegar a concretarse por alguna vía, es pertinente mencionar que la tasa de política monetaria ha superado a tasas a plazo durante ciertos períodos, y su nivel es decisión del propio BCCR, razones por las cuales se sugiere incluir alguna cláusula de referencia a otra tasa, como la básica, en caso de que fuera menor que la de política monetaria.

DFOE-FIP-0675

5

7 de agosto de 2024

determinar los impactos y riesgos que esa exclusión puede generar sobre el sistema financiero a futuro.

Lo anterior, resulta contrario a las consideraciones hechas por la Sala Constitucional, en resoluciones N° 21268-2018 de 19 de diciembre del 2018 y N° 18823-2020 de 30 de septiembre del 2020, en las que ha estimado que esa supervisión procura velar por una adecuada gestión financiera de los ahorros y aportes de los trabajadores (lo cual incluye la cesantía en algunos casos) y así poder garantizar su “crecimiento económico y social”, a tenor de lo dispuesto en el artículo 64 constitucional.

Asimismo, cabe rescatar que anteriormente la Contraloría se refirió a una propuesta legislativa con la intención similar de eliminar la supervisión de la SUGEF sobre esas organizaciones sociales;² al respecto, este órgano contralor consideró que esas entidades, que administran un importante volumen de recursos, merecen ser objeto de vigilancia especializada, lo cual no debería implicar un costo excesivo para el funcionamiento de esas organizaciones, en tanto la observancia y aplicación de los principios de eficiencia y de la supervisión basada en riesgos dictados por los mismos órganos de supervisión, como el Banco Central o SUGEF, promueven una gestión financieramente equilibrada. Adicionalmente, se hizo ver que, al ser las Asociaciones Solidaristas un instrumento de crecimiento económico y social de los trabajadores, el Estado se encuentra obligado a procurar el desarrollo del solidarismo, y en ese sentido, la función de fiscalización –de orden legal– se ha asignado a la SUGEF, tal y como lo estipula actualmente el artículo 117 de la Ley Orgánica del Banco Central (Ley 7558).

Con la presente reforma, dichas asociaciones quedarían sin ente de supervisión, lo que introduciría riesgos considerables en su gestión y en sus fines de orden social y económico.

Por consiguiente, se considera necesario mantener la facultad de los citados órganos de supervisión, en lugar de eliminarla con rango de ley; lo anterior en línea con el espíritu del proyecto de ampliar las potestades de dichos órganos, y con el texto vigente de la Ley Orgánica del BCCR, que establece esa potestad de fiscalización en su numeral 117.

En conclusión, la iniciativa promueve ajustes sobre el marco regulatorio del sistema financiero, específicamente respecto a las facultades de los órganos supervisores y los procedimientos de prevención o intervención, principalmente para la resolución de entidades; no obstante el órgano contralor estima que la propuesta contiene algunas

² Oficio DJ-1037(7818) de 12 de mayo de 2022, con ocasión del criterio sobre el proyecto de ley 22980, Ley de Fortalecimiento de las Asociaciones Solidaristas.

DFOE-FIP-0675

6

7 de agosto de 2024

regulaciones que podrían estar inobservando disposiciones de orden constitucional, como las asignadas a la Asamblea Legislativa en temas de endeudamiento, y la participación del Consejo de Gobierno en el supuesto de traspaso del patrimonio de una entidad pública; también pretende eliminar la supervisión financiera sobre las asociaciones solidaristas, la cual se considera necesario mantener en los respectivos órganos competentes.

Atentamente,

Julissa Sáenz Leiva
Gerente de área

Juan Ernesto Cruz Azofeifa
Fiscalizador

Bernardo Ramírez Castro
Fiscalizador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

mzl

Ce: Despacho Contralor | CGR
G-2024001112-15
Expediente: CGR-PLY-2024003692

NI: 11334-2024