

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**LEY PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN EN LAS ASOCIACIONES
SOLIDARISTAS QUE REALIZAN INTERMEDIACIÓN FINANCIERA, REFORMA
DERIVADA DEL CASO ASEBANACIO**

**SOFÍA ALEJANDRA GUILLÉN PÉREZ DIPUTADA Y VARIAS
SEÑORAS DIPUTADAS Y SEÑORES DIPUTADOS**

EXPEDIENTE N°25.478

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

PROYECTO DE LEY

LEY PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN EN LAS ASOCIACIONES SOLIDARISTAS QUE REALIZAN INTERMEDIACIÓN FINANCIERA, REFORMA DERIVADA DEL CASO ASEBANACIO

Expediente N°25.478

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El presente proyecto de ley es una iniciativa de combate a la corrupción en las asociaciones solidaristas que realizan labores de intermediación financiera, surgida a raíz de la investigación sobre el posible uso irregular y corrupto de recursos públicos provenientes del traslado de fondos de prestaciones existentes al 2011 del Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) hacia la Asociación Solidarista del Banco Nacional (ASEBANACIO). La misma fue tramitada mediante Expediente N° 21.579 en la Comisión Permanente Especial de Control del Ingreso y el Gasto Público.

ASEBANACIO es una asociación solidarista que se conformó en octubre del año 2011, en un acuerdo de la Junta Directiva del BNCR que incluyó el traslado desde el banco hacia la asociación de los recursos correspondientes al fondo para el pago de las cesantías de sus trabajadores y trabajadoras. Por concepto de traslado de fondo o reserva por pago de cesantía se trasladaron más de sesenta mil millones de colones a la asociación.

A este respecto, una primera problemática identificada en el marco de la investigación en comisión corresponde al régimen de responsabilidad y la naturaleza jurídica del fondo de reserva de cesantía. Esto debido a que tanto la Procuraduría General de la República como la Contraloría General de la República han señalado que, debido al principio de legalidad, no existe responsabilidad solidaria del patrono (así sea una institución pública) por las pérdidas en que puede incurrir una organización social en la administración del fondo de cesantía. Es decir, mientras no exista una norma que habilite al Estado a rendir una garantía sobre los fondos que maneja una asociación, tal posibilidad se encuentra prohibida:

“En este sentido, conviene advertir que, conforme el numeral 638 del Código Civil, para que existiese responsabilidad solidaria entre el patrón y la organización social administradora del Fondo de cesantía, dicha solidaridad tendría que tener su fundamento en pacto expreso o en la Ley:

ARTÍCULO 638.- La solidaridad entre deudores sólo resulta de pacto expreso o de disposición de un testamento o de la ley.

Luego, debe insistirse en que tanto la Ley de Asociaciones Solidaristas como la Ley de Regulación de Intermediación Financiera de las Organizaciones Cooperativas son claras en que la administración de los Fondos de cesantía, corresponde exclusivamente a las respectivas organizaciones sociales. Valga decir, que este ha sido precisamente el criterio de la Contraloría General en su oficio 10654 (DJ-3906-2010) de 1 de noviembre de 2010.

(...)

*Igualmente debe subrayarse en que ni la Ley de Asociaciones Solidaristas ni la Ley de Regulación de Intermediación Financiera de las Organizaciones Cooperativas han establecido un régimen de responsabilidad solidaria que vincule a los patronos por eventuales responsabilidades en que pudieran incurrir las organizaciones sociales en la administración de los Fondos de cesantía. Tampoco dichas normas legales han autorizado a las instituciones públicas a asumir, por la vía de un convenio, dicha responsabilidad solidaria*¹

Este criterio fue reiterado por la Contraloría General de la República mediante Oficio DJ-3906-2010 del 1 de noviembre del 2010, en el cual indica que no cabe responsabilidad alguna de un sujeto público -ni siquiera en su condición de patrono- en supuestos donde no hay intervención de su parte, máxime si se trata de otras personas jurídicas reguladas por legislación especial, como es el caso de las asociaciones solidaristas. Es decir, una vez que la institución pública en su condición patronal transfiere los aportes a la solidarista, se libera de la obligación y no se le puede atribuir responsabilidad por las decisiones tomadas en la administración de los fondos.

Una segunda problemática identificada en la investigación del “Caso ASEBANACIO” está relacionada con la vigilancia de la administración de los recursos que se transfieren a las asociaciones solidaristas. Según el Artículo 117 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica (que se reforma en la presente iniciativa de ley), el órgano fiscalizador de estos recursos es la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), órgano de desconcentración máxima sujeto a la labor directiva del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema

¹ Procuraduría General de la República. Dictamen C-121-2018, del 31 de mayo del 2018.

Financiero (CONASSIF). No obstante, el mencionado artículo faculta a la SUGEF a eximir de la fiscalización a estas entidades, o establecer normas especiales de fiscalización de ellas.

En la investigación del “Caso ASEBANACIO” se encontró precisamente que desde el año 1996 se había eximido de la fiscalización de SUGEF a todas las asociaciones solidaristas del país. Esto cambió en noviembre del 2017, cuando se sometió a dicha fiscalización a las solidaristas y a un grupo de cooperativas de ahorro y crédito; e incluso en 2018 se incluyó a ASEBANACIO dentro de las cinco asociaciones solidaristas más relevantes del país. Sin embargo, en julio de 2021 se acordó eximir de esta labor de fiscalización a todas las asociaciones solidaristas del país y derogar todos los acuerdos anteriores relacionadas con esa supervisión. Esto ha tenido como consecuencia que en la actualidad las asociaciones solidaristas no estén sujetas a ningún tipo de fiscalización por la Superintendencia.

Un tercer problema identificado en la investigación del “Caso ASEBANACIO” y que se pretende solventar en la presente iniciativa de ley corresponde a la condición de “banco paralelo” para el otorgamiento de créditos a terceros no asociados en condiciones irregulares y de altísimo riesgo por parte de la solidarista. En ese sentido, la Junta Directiva de ASEBANACIO que asumió labores en octubre de 2017 detectó una serie de irregularidades en materia organizativa y crediticia por parte de la asociación, las cuales fueron consignadas en un informe que posteriormente fue validado por la empresa externa KPMG y presentado ante las autoridades correspondientes.

Las principales irregularidades halladas en ASEBANACIO estaban relacionadas con las áreas de contabilidad, crédito y de finanzas. En materia crediticia, destaca que se daban créditos sin necesidad de documentación ni de las garantías del caso. Además, se establecían tasas de interés diferenciadas entre asociados y no se contaba con gestiones de cobro adecuadas. Esto conllevó que las estimaciones sobre la posible incobrabilidad de los créditos fuera de un 100% en todos los casos. Además, en materia de créditos empresariales, la propia Gerente General de la asociación declaró que ASEBANACIO colocó dos mil ciento ochenta y un millón de colones sin garantías, además de reportar pérdidas por aproximadamente quince mil millones de colones (las cuales tuvieron que ser asumidas por cada una de las personas asociadas a través de los montos correspondientes al ahorro obrero).

A lo anterior se le suma el hecho de que algunas de las empresas sujetas a crédito por parte de ASEBANACIO también eran clientes del propio Banco Nacional. Esta situación se prestaba para que, cuando un crédito no se concretaba dentro del Banco como tal, se pasaba el caso a la asociación solidarista. En el curso de la investigación también se expuso documentación que hace constar que el Comité de Inversiones del Banco Nacional dio aprobación a la venta “pasiva y silenciosa” de créditos a ASEBANACIO. Inclusive, se conoció en la investigación que terceras personas funcionarias del Banco Nacional tuvieron injerencia en la aprobación de créditos a empresas por parte de la asociación solidarista.

En estas irregularidades coadyuvó el hecho de que se hayan nombrado en puestos de la Junta Directiva de ASEBANACIO a representantes patronales del Banco Nacional a pesar de existir una prohibición legal para ello. La propia Dirección Jurídica del Banco tuvo conocimiento de esta situación, pero no consta en ningún expediente la apertura de un procedimiento disciplinario contra dichas personas orientado a investigar dichas irregularidades e incumplimientos tanto a normas legales como internas de la institución.

Así las cosas, la presente iniciativa de ley recoge las recomendaciones del Informe Final del mencionado Expediente 21.579, bajo el cual se tramitó la investigación del “Caso ASEBANACIO”.

En primer lugar, reforma el Artículo 117 de la Ley N° 7558 (Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica), modificando el último párrafo con el fin de eliminar la posibilidad de eximir de fiscalización por parte de SUGEF a las asociaciones solidaristas que realizan intermediación financiera abierta. Posteriormente, reforma el Artículo 4 de la Ley N° 6970 (Ley de Asociaciones Solidaristas) en dos vías: a) para introducir una prohibición legal expresa que imposibilite a las asociaciones solidaristas del sector público a realizar negocios con la institución pública de la que son parte, y b) para establecer mecanismos de verificación del uso correcto de recursos públicos por parte de las instituciones públicas que transfieren fondos por concepto de fondo de cesantía a asociaciones solidaristas.

En virtud de las consideraciones expuestas, se somete el presente proyecto de ley al conocimiento de la Asamblea Legislativa para su discusión y aprobación por parte de los señores y las señoras diputadas.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN EN LAS ASOCIACIONES
SOLIDARISTAS QUE REALIZAN INTERMEDIACIÓN FINANCIERA, REFORMA
DERIVADA DEL CASO ASEBANACIO**

ARTÍCULO 1- Para que se reforme el artículo 117 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica N° 7558 y sus reformas, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

“Artículo 117.- Organismos fiscalizados

Están sujetos a la fiscalización de la Superintendencia y las potestades de control monetario del Banco Central, 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. Además, toda otra entidad autorizada por ley para realizar intermediación financiera.

La Junta Directiva del Banco Central podrá eximir de la aplicación de los controles monetarios a las cooperativas de ahorro y crédito, las asociaciones solidaristas u otras organizaciones similares, en función del tamaño de sus activos, el número de asociados o cuando realicen operaciones con un grupo cerrado de asociados. En estos casos, las entidades eximidas no tendrán acceso al financiamiento establecido en los incisos a) y b) del artículo 52 de esta ley y deberán mantener reservas de liquidez por el mismo porcentaje del encaje mínimo legal, en las condiciones que establezca la Junta Directiva del Banco Central. El Consejo Directivo de la Superintendencia General de Entidades Financieras podrá eximir de la fiscalización a las entidades mencionadas en el párrafo anterior, o bien establecer normas especiales de fiscalización de ellas.

Ni la Junta Directiva del Banco Central ni la Superintendencia podrán eximir de las aplicaciones de los controles y fiscalización monetarios a las asociaciones solidaristas que realizan intermediación financiera.”

ARTÍCULO 2- Para que se reforme el artículo 4 de la Ley de Asociaciones Solidaristas N°6970 y sus reformas, para que en adelante se lea de la siguiente manera:

“Artículo 4º.-Las asociaciones solidaristas son entidades de duración indefinida, con personalidad jurídica propia, que, para lograr sus objetivos, podrán 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. En tal sentido podrán efectuar operaciones de ahorro, de crédito y de inversión, así como cualesquiera otras que sean rentables. Asimismo, podrán desarrollar programas de vivienda, científicos, deportivos, artísticos, educativos, y recreativos, culturales, espirituales, sociales, económicos, lo mismo que cualquier otro que lícitamente fomente los vínculos de unión y cooperación entre los trabajadores, y entre éstos y sus patronos.

Las asociaciones solidaristas podrán realizar las actividades señaladas en este artículo, siempre y cuando no comprometan los fondos necesarios para realizar las devoluciones y pagos de cesantía que establece esta ley. **Se imposibilita a las asociaciones solidaristas de las entidades financieras del sector público a realizar negocios con la propia institución pública de la que se derivan con el fin de evitar conflictos de interés. Las instituciones públicas que transfieran recursos públicos por concepto de fondo de cesantía a las asociaciones solidaristas deberán establecer mecanismos de verificación para el uso correcto de estos recursos.”**

Rige a partir de su publicación

[illegible]