

Regulación, supervisión y vigilancia de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito

Víctor Mora Delgado

Abogado Consultor Cooperativas de Ahorro y Crédito

Socio – Partner de MAGNALEX Abogados

Miembro Comisión Derecho Cooperativo del Colegio de Abogados de Costa Rica

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2394>

Recibido: 15.08.2021

Aceptado: 16.10.2021

Sumario: 1. Regulación de las actividades de ahorro y crédito en el sistema financiero costarricense y en las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito. 1.1. Órgano rector. Competencia legal.—2. Base legal de la supervisión y vigilancia de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito. 2.1. Fiscalización de entidades financieras. Interés público.—3. Normativa aprobada por el CONASSIF aplicable a las cooperativas supervisadas por la SUGEF. 3.1. Acuerdo SUGEF 2-10. Reglamento sobre administración integral de riesgos.—Conclusión.

Resumen: El objetivo de este artículo consiste en presentar un resumen de los fundamentos legales que rigen tanto la regulación, como la supervisión y la vigilancia de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito en el sistema financiero costarricense, así como los enunciados básicos de la normativa regulatoria prudencial sobre la cual se ejerce la fiscalización superior de estas asociaciones cooperativas por parte del Estado por ser una actividad declarada de interés público por la ley, en protección del más alto interés patrimonial de la colectividad.

Palabras clave: Cooperativas de ahorro y crédito, Intermediación financiera, Regulación legal, CONASSIF, Supervisión, Fiscalización, SUGEF, INFOCOOP, Costa Rica.

Abstract: The objective of this article is to present a summary of the legal foundations that govern both the regulation, as well as the supervision and surveillance of cooperative savings and credit organizations in the Costa Rican financial system, as well as the basic statements of prudential regulatory regulations over which the superior control of these cooperative associations is exercised by the State for being an activity declared of public interest by law, in protection of the highest patrimonial interest of the community.

Keywords: Savings and Credit Cooperatives; financial intermediation; Legal Regulation; Conassif (National Council for Supervision of the Financial System); Supervision; Inspection; Sugef (General Superintendence of Financial Entities)-Infocoop (National Institute for Cooperative Development); Republic of Costa Rica.

1. Regulación de las actividades de ahorro y crédito en el sistema financiero costarricense y en las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito

1.1. Órgano rector. Competencia legal

El Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif)¹, creado por la Ley N.º 7732², Ley Reguladora del Mercado de Valores, artículo 169; la cual según lo dispone este artículo tiene a su cargo la dirección superior del funcionamiento de las siguientes Superintendencias:

- Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef);
- Superintendencia General de Valores (Sugeval)
- Superintendencia General de Pensiones (Supen)
- Superintendencia General de Seguros (Sugese) integrada por la Ley Reguladora del Mercado de Seguros N.º 8653, artículo 28.

El artículo 171 de la Ley N.º 7732, desde el inciso a) y hasta el inciso t) desarrolla de manera exhaustiva las múltiples funciones del Conassif, no obstante para el alcance de este análisis citaremos aquí aquellas que en nuestra opinión, se vinculan con el marco regulatorio sobre el cual son supervisadas y vigiladas las actividades de las organizaciones cooperativas; —advirtiendo que los destacados no son del original—, estas funciones son:

- «a) Nombrar y remover al Superintendente General de Entidades Financieras, al Superintendente General de Valores y al Superintendente de Pensiones; asimismo, a los respectivos intendentes, auditores y al subauditor interno de la Superintendencia de Entidades Financieras.
- b) *Aprobar las normas atinentes a la autorización, regulación, supervisión, fiscalización y vigilancia que, conforme a la ley, deben ejecutar la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Superintendencia General de Valores y la Superintendencia de Pensiones. No podrán fijarse requisitos que restrinjan indebidamente el acceso de los agentes económicos al mercado financiero, limiten la libre competencia ni incluyan condiciones discriminatorias.*

¹ <https://www.conassif.fi.cr/quienes-somos/>

² Ley Reguladora Mercado de Valores N.º 7732. https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=29302

- c) *Ordenar la suspensión de las operaciones y la intervención de los sujetos regulados por las Superintendencias, además, decretar la intervención y solicitar la liquidación ante las autoridades competentes.*
- d) *Suspender o revocar la autorización otorgada a los sujetos regulados por las diferentes Superintendencias o la autorización para realizar la oferta pública, cuando el sujeto respectivo incumpla los requisitos de ley o los reglamentos dictados por el Consejo Nacional, o cuando la continuidad de la autorización pueda afectar los intereses de ahorrantes, inversionistas, afiliados o la integridad del mercado.*
- e) *Aprobar las normas aplicables a los procedimientos, requisitos y plazos para la fusión o transformación de las entidades financieras.*
- f) *Aprobar las normas atinentes a la constitución, el traspaso, registro y funcionamiento de los grupos financieros, de conformidad con la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica.*
- g) *Conocer y resolver en apelación los recursos interpuestos contra las resoluciones dictadas por las Superintendencias. Las resoluciones del Consejo agotarán la vía administrativa.*
- h) *...; i) ...; j) ...; k) ...*
- l) *Aprobar la memoria anual de cada Superintendencia, así como los informes anuales que los Superintendentes deberán rendir sobre el desempeño de los sujetos supervisados por la respectiva Superintendencia.*
- m) *...*
- n) *Aprobar las normas que definan cuáles personas físicas o jurídicas, relacionadas por propiedad o gestión con los sujetos fiscalizados, se considerarán parte del mismo grupo de interés económico, para asegurar una diversificación adecuada de las carteras y resolver y evitar los conflictos de interés.*
- ñ) *Aprobar las disposiciones relativas a las normas contables y de auditoría, según los principios de contabilidad generalmente aceptados, así como la frecuencia y divulgación de las auditorías externas a que obligatoriamente deberán someterse los sujetos supervisados. En caso de conflicto, estas normas prevalecerán sobre las emitidas por el Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica.*
- o) *Aprobar las normas referentes a la periodicidad, el alcance, los procedimientos y la publicación de los informes rendidos por las auditorías externas de las entidades fiscalizadas, con el fin de lograr la mayor confiabilidad de estas auditorías. Las firmas de auditoría o profesionales independientes que presten estos servicios deben estar inscritos en el Registro de Auditores Externos. Mediante reglamento, el Conassif establecerá las normas operativas de este Registro, dentro de las que se encontrarán los requisitos*

- y el procedimiento de inscripción, suspensión y desinscripción, así como la superintendencia que gestionará este Registro, entre otros.
- p) *Aprobar las normas aplicables a las auditorías internas de los entes fiscalizados por las Superintendencias*, para que estas ejecuten debidamente las funciones propias de su actividad y velen porque tales entes cumplan con las normas legales.
 - q) ...
 - r) ...
 - s) *Ejercer las demás atribuciones conferidas en las leyes respectivas, sobre los sujetos supervisados por la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Superintendencia General de Valores y la Superintendencia de Pensiones.*
 - t) Establecer, vía reglamento, cánones o tarifas *para trámites o servicios específicos, tales como, pero no limitados a, los trámites de autorización, registros, y certificaciones o constancias que deban emitir las superintendencias a solicitud de los regulados, supervisados o fiscalizados*, o de terceros, todo de conformidad con el ordenamiento jurídico. Los montos establecidos para estos cánones deberán reflejar el costo del servicio y serán transferidos al Banco Central de Costa Rica.

El Consejo Nacional podrá encargar el conocimiento de determinados asuntos a comisiones integradas por algunos de sus miembros, de conformidad con las reglas que establezca.»

Las atribuciones descritas en los incisos citados son medulares tanto para el correcto dimensionamiento del alcance de las actuaciones del Conassif por el mandato que tienen los entes y los funcionarios públicos, de apearse estrictamente a los principios de transparencia y legalidad consagrados en el artículo 11 de la Constitución Política sobre los cuales se funda nuestro Estado de Derecho, como para la tutela del principio de seguridad jurídica de los sujetos regulados, supervisados o fiscalizados.

Adicionalmente, en concordancia con lo dispuesto en el inciso s) del artículo 171 de la Ley N.º 7732, transcrito líneas atrás, corresponde al Conassif ejercer las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica del Banco Central N.º 7558³ respecto de los sujetos supervisados por la SU-GEF, tales atribuciones están detalladas en el artículo 119, así:

En el artículo 119, párrafos tercero y quinto de la Ley 7558, el legislador dicta las siguientes atribuciones del Conassif respecto de las entidades fiscalizadas:

³ Ley Orgánica Banco Central N.º 7558 https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=40928

Ley. 7558. Artículo 119.—...

...

En relación con las operaciones de las entidades fiscalizadas, el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conasif) *dictará las normas generales que sean necesarias para el establecimiento de sanas prácticas bancarias de gobierno corporativo, incluidas las de idoneidad de miembros del órgano de dirección y puestos claves de la organización, así como de gestión de riesgos y de registro de las transacciones, entre otros aspectos, todo en salvaguarda del interés de la colectividad* (el destacado no es del original)

...

Las normas generales y las directrices dictadas por el Conasif serán de observancia obligatoria para las entidades fiscalizadas.

Establecida la base legal de la competencia y las atribuciones legales del Conasif respecto de su facultad —en salvaguarda del interés de la colectividad— de emitir las normas generales que regirán tanto el gobierno corporativo como las gestión de riesgos y de registro transaccional, entre otros, de las entidades sujetas a la fiscalización de la Sugef, examinemos ahora el fuero legal que asiste a esta Superintendencia para realizar la supervisión y vigilancia de las cooperativas de ahorro y crédito.

2. Base legal de la supervisión y vigilancia de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito

La ley N.º 7391⁴ denominada «Ley de Regulación de Intermediación Financiera de Organizaciones Cooperativas», cuya vigencia data del año 1994, estableció un conjunto de normas jurídicas mediante las cuales tanto estas cooperativas como las federaciones a las que estas estén afiliadas quedan sujetas a las atribuciones regulatorias, de supervisión y de vigilancia de la Superintendencia General de Entidades Financieras, por sus siglas como Sugef para los fines de este artículo.

Los artículos 31, 32 y 33 de la Ley 7391 disponen:

Artículo 31.—La supervisión y vigilancia de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito y la de las federaciones, a las que se encuentren afiliadas, *corresponde a una unidad administrativa especializada de la Superintendencia General de Entidades Financieras.* Cuando

⁴ Ley 7391. https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=11935&nValor3=0&strTipM=FN

se trate de cooperativas federadas, la respectiva federación podrá actuar como ente de supervisión y vigilancia sobre las cooperativas afiliadas, de conformidad con esta Ley y demás disposiciones vigentes, *sin perjuicio de las atribuciones que, como ente regulador, le competen a la Superintendencia General de Entidades Financieras sobre las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito y de sus federaciones*» (los destacados no son del original).

Artículo 32.—*Además de lo establecido en la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica*, la Superintendencia General de Entidades Financieras tendrá las siguientes potestades y deberes:

- a) *Autorizar el inicio de actividades de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito.*
- b) *Supervisar y fiscalizar las actividades financieras de todas las organizaciones de naturaleza cooperativa, reguladas en esta Ley.*
- c) *Vigilar el debido cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de su Reglamento.*
- ch) *Solicitar a las organizaciones fiscalizadas según esta Ley, los informes que requiera para el cumplimiento de sus deberes. Estos informes deberán remitirse dentro del plazo y requisitos que señale el Superintendente General de Entidades Financieras.*
- d) *Examinar libremente todos los libros legales, auxiliares o de cualquier otro tipo, así como los documentos y archivos de las organizaciones supervisadas, independientemente del medio que utilicen para grabarlos o imprimirlos.*
- e) *Aprobar cualquier modificación estatutaria para las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito de conformidad con el artículo 11 de esta Ley* (los destacados no son del original).

Artículo 33.—*Las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito deberán enviar, a la Superintendencia General, dentro de los primeros quince días de cada mes, los estados financieros correspondientes al mes inmediato anterior.* La Superintendencia General determinará, mediante normas que dictará al efecto, de acuerdo con el volumen de operaciones de cada cooperativa, cuáles cooperativas estarán en la obligación de publicar esos estados financieros, en un periódico de circulación nacional, en cuyo caso la publicación deberá correr por cuenta de la organización fiscalizada; sin embargo, en uno o en otro caso, esos estados deberán exhibirse en un lugar visible de su domicilio social. Además, los estados financieros deberán ser firmados por el gerente y por el contador, de acuerdo con el formulario, las normas y las instrucciones que establezca la Superintendencia General.

Dentro del plazo establecido por la Superintendencia General de Entidades Financieras, las cooperativas deberán enviarle sus estados dictaminados por un contador público autorizado, quien deberá atender las disposiciones de la Superintendencia General, respecto de su forma de presentación, pruebas de auditoría y cualquier otro aspecto que se requiera (los destacados no son del original).

Respecto de las competencias generales de la Sugef o «**potestades y deberes**» sobre las cooperativas de ahorro y crédito supervisadas, como se denominan en el artículo 32 citado, dicha norma expresamente nos remite a la Ley Orgánica del Banco Central N.º 7752; en la cual se crea la Sugef, Capítulo IV, titulado SUPERINTENDENCIA GENERAL DE ENTIDADES FINANCIERAS, Secciones I a IV; artículos 115 a 161⁵, de los cuales abordaremos en este enfoque general, aquellos que consideramos están directamente vinculados con objetivo de este artículo en relación con las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito.

2.1. *Fiscalización de entidades financieras. Interés público*

La Ley N.º 7558 en su artículo 115⁶ declara de interés público la fiscalización de las entidades financieras del país y asigna este mandato a la Superintendencia General de Entidades Financieras, como órgano de desconcentración máxima del Banco Central de Costa Rica; para que ejerza sus actividades de supervisión y fiscalización con estricto apego al principio de legalidad, sobre todas las entidades autorizadas para realizar intermediación financiera, con el objetivo específico destacado en el artículo 119 del mismo cuerpo legal, «*de velar por la estabilidad, la solidez y el eficiente funcionamiento del Sistema Financiero Nacional*».

⁵ Ley 7558. Artículos 121 a 128 derogados por diferentes leyes.

⁶ Ley 7558. Artículo 115.—**Creación.** Es de interés público la fiscalización de las entidades financieras del país, para lo cual se crea la Superintendencia General de Entidades Financieras, también denominada en esta ley la Superintendencia, como órgano de desconcentración máxima del Banco Central de Costa Rica. La Superintendencia regirá sus actividades por lo dispuesto en esta ley, sus reglamentos y las demás leyes aplicables.

⁷ Ley 7558. Artículo 119.—**Ámbito de supervisión y fiscalización de la Superintendencia.** Con el propósito de velar por la estabilidad, la solidez y el eficiente funcionamiento del Sistema Financiero Nacional, la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef) ejercerá sus actividades de supervisión y fiscalización sobre todas las entidades que llevan a cabo intermediación financiera, con estricto apego a las disposiciones legales y reglamentarias, velando por que cumplan con los preceptos que les sean aplicables.

Para efectos de esta ley, los términos fiscalización y supervisión aluden, en general, a las funciones y responsabilidades atribuidas por esta ley a la Superintendencia.

En lo concerniente a las cooperativas de ahorro y crédito, del artículo 117⁸ de la ley 7558 en su párrafo primero, las incorpora como sujetas a la fiscalización de la SUGEF lo cual es consistente con la disposición del artículo 31 de la Ley N.º 7391; además el mismo párrafo somete a estas cooperativas a las potestades de control monetario del Banco Central.

El segundo párrafo la norma de comentario le otorga a la Junta Directiva del Banco Central la potestad para eximir de la aplicación de los controles monetarios a las cooperativas de ahorro y crédito en función del tamaño de sus activos, del número de asociados o cuando realicen operaciones con un grupo cerrado de asociados.

El último párrafo del artículo 117 le confiere a la SUGEF la potestad de eximir de la fiscalización y de establecerles normas especiales de fiscalización a las asociaciones cooperativas de ahorro y crédito que encuadren en el perfil de operativo detallado en el párrafo segundo.

El artículo 131⁹ de la Ley 7558, enumera las funciones del superintendente general de entidades financieras, de las cuales destacamos

En relación con las operaciones de las entidades fiscalizadas, el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif) dictará las normas generales que sean necesarias para el establecimiento de sanas prácticas bancarias de gobierno corporativo, incluidas las de idoneidad de miembros del órgano de dirección y puestos claves de la organización, así como de gestión de riesgos y de registro de las transacciones, entre otros aspectos, todo en salvaguarda del interés de la colectividad.

Para efectos de aplicar las normas de su competencia, emitir los lineamientos correspondientes y ejercer la supervisión, la Superintendencia podrá establecer categorías de intermediarios financieros, en función del tipo, el tamaño, la complejidad o el perfil de riesgo de esos intermediarios.

Las normas generales y las directrices dictadas por el Conassif serán de observancia obligatoria para las entidades fiscalizadas.

⁸ **Ley 7558. 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.

⁹ **Ley 7558 Artículo 131—Funciones del superintendente general de entidades financieras**

aquellas que consideramos de mayor relevancia para los propósitos in-

Corresponderán al superintendente general de entidades financieras, las siguientes funciones:

- a) Ejercer, en nombre y por cuenta del Banco Central de Costa Rica, la representación legal, judicial y extrajudicial de dicho banco para las funciones propias de su cargo, con atribuciones de apoderado generalísimo sin límite de suma.
- b) Ejecutar los acuerdos del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif) y las demás funciones que le señale la ley; además, podrá emitir mandatos o conferir poderes al intendente general y otros funcionarios, incluso durante el proceso de liquidación de cualquier entidad fiscalizada.
- c) Proponer al Conassif, para su aprobación, las normas que estime necesarias para el desarrollo de las labores de supervisión y fiscalización.
- d) Supervisar las entidades y empresas comprendidas en su ámbito de competencia.
- e) Dictar las medidas correctivas y precautorias, así como las sanciones como consecuencia de las labores de supervisión que realice, a excepción de las que por ley le corresponden al Conassif.
- f) Ordenar que se ajuste o corrija el valor contabilizado de los activos, los pasivos, el patrimonio y las demás cuentas extrabalance de las entidades y de las empresas fiscalizadas, así como cualquier otro proceso o procedimiento, de conformidad con las leyes y las normas dictadas por el Conassif.
- g) Con el propósito de instruir sumarias o procedimientos administrativos, tendientes a la aplicación de las sanciones establecidas en esta ley o en los informes que deba rendir, el superintendente podrá hacer comparecer ante sí a personeros o empleados de las entidades y empresas fiscalizadas o a terceras personas que se presume tengan conocimiento de los hechos investigados o la manera como se conducen los negocios de una entidad o empresa fiscalizada, para que expliquen aspectos que, en aras de la protección del orden público, sea necesario esclarecer acerca de una entidad o empresa fiscalizada; lo anterior de conformidad con el procedimiento previsto en esta ley.
- h) Solicitar al Consejo Nacional la intervención de las entidades supervisadas; también, ejecutar y realizar la supervisión del proceso de intervención.
- i) Informar, con carácter obligatorio e inmediato, al Conassif sobre los problemas de gobierno corporativo, de gestión de riesgos, de liquidez, de solvencia o de transgresión de las leyes o normas dictadas por el Banco Central o el Conassif, detectados en las entidades y empresas supervisadas con alcance individual o consolidado. De forma trimestral, el superintendente someterá a dicho Consejo un informe completo sobre la situación económica y financiera de las entidades y empresas supervisadas, a nivel individual y consolidado, y sobre el gobierno corporativo, la gestión de riesgos e incumplimientos legales o normas, entre otros, con base en los lineamientos previamente definidos por él. En este informe, el superintendente deberá indicar, explícitamente, cuáles entidades, empresas y grupos o conglomerados financieros, en su criterio, requieren mayor control y seguimiento.
- j) Ejercer las potestades de máximo jerarca en materia administrativa y de personal. En su calidad de jerarca deberá nombrar, contratar, promover, separar y sancionar al personal de la Superintendencia a su cargo y adoptar las demás medidas internas que correspondan a su funcionamiento. Tratándose del personal de la Auditoría Interna, el superintendente deberá consultar al auditor interno. En materia de personal, el superintendente agota la vía administrativa.

formativos de este artículo, advirtiendo que los destacados no son del

- k) Ordenar, a las entidades y empresas sujetas a la fiscalización de la Superintendencia, la publicación adicional de los estados financieros o cualquier otra información cuando, a su juicio, se requieran correcciones o ajustes sustanciales. Asimismo, ordenar la suspensión de toda publicidad errónea o engañosa.
- l) Proponer al Conassif las normas generales para el registro contable de las operaciones de las entidades y empresas fiscalizadas, así como para la confección y presentación de estados financieros individuales y consolidados. Al proponer las normas contables, la Superintendencia considerará los principios de aceptación internacional sobre preparación y presentación de información financiera y las necesidades de información del Banco Central con respecto a los entes supervisados, cuando técnicamente sea posible.
- m) Recomendar al Conassif las normas generales para clasificar y calificar la cartera de créditos y los demás activos de las entidades fiscalizadas y para constituir las estimaciones y provisiones. No obstante, el Consejo podrá dictar normas más flexibles, en relación con créditos por montos inferiores al límite que fije la Superintendencia.
- n) Proponer ante el Conassif, para valoración y aprobación, las siguientes normas:
 - i) Para definir requerimientos de capital, de liquidez y otros, aplicables a las entidades supervisadas. Asimismo, para requerir capital adicional, cuando los niveles de riesgo de la entidad o por su importancia sistémica, así lo requieran.
 - ii) Para definir normas sobre suficiencia patrimonial.
 - iii) Sobre mejores prácticas para gestionar los diferentes riesgos asociados a la operación de las entidades supervisadas.
 - iv) Sobre las condiciones o los requisitos mínimos de idoneidad de los miembros del órgano de dirección y la alta gerencia de las entidades, así como sobre sus responsabilidades y funciones en aspectos de gobierno corporativo y de gestión de riesgos, entre otros. Además, sobre el nombramiento de miembros independientes en dichos órganos, sobre la política de remuneraciones, sobre los conflictos de intereses y sobre el manejo de información privilegiada, entre otros.
 - v) Sobre la valoración de riesgos y los requisitos que debe cumplir una entidad al solicitar autorización para operar como intermediario financiero.
 - vi) Para autorizar de previo la fusión de entidades supervisadas, sin perjuicio de las funciones y potestades que ostenta la Comisión para Promover la Competencia, en materia de concentración.
 - vii) Sobre la autorización previa de cambios accionarios, directos o indirectos, que representen para el adquirente una participación significativa, la cual será definida reglamentariamente, en el capital social o conlleve el control efectivo de una entidad supervisada.
 - viii) Sobre la autorización previa de aumentos y disminuciones de capital social de entidades supervisadas, excepto en aquellas cuyo capital está conformado por aportaciones de sus asociados.
 - ix) Para autorizar de previo la creación en el exterior de sucursales o agencias de entidades supervisadas.
 - x) Sobre la autorización previa para la venta o compra de una parte significativa, la cual será definida reglamentariamente, de activos o pasivos de una entidad a un tercero o a otra entidad o empresa del grupo o conglomerado

original, y que son las siguientes:

-
- financiero; lo anterior, sin perjuicio de las funciones y potestades que ostenta la Comisión para Promover la Competencia, en materia de concentración.
- xi) Sobre el contenido, la forma y la periodicidad con que las entidades deben proporcionar a la Superintendencia, y cuando corresponda al público, información individual y consolidada sobre su situación jurídica, económica, financiera, de gobierno corporativo y de administración de riesgos, entre otros, para cumplir la supervisión que debe realizar la Superintendencia.
 - xii) Sobre la existencia de relaciones entre personas naturales o jurídicas, o entre estas y las entidades fiscalizadas, necesarias para controlar los límites de las operaciones activas, fijados por ley o sus reglamentos.
 - xiii) Sobre el contenido y la periodicidad de remisión y publicación de información sobre las características, las condiciones y los precios de los servicios y productos financieros, así como de las operaciones activas, pasivas y fuera de balance de las entidades fiscalizadas, con el fin de promover la transparencia de las operaciones, salvaguardar los intereses y proteger a los depositantes, los usuarios de los servicios financieros y la colectividad en general, y fomentar la disciplina de mercado.
 - xiv) Para definir la periodicidad, el alcance, los procedimientos y la publicación de los informes de las auditorías externas de las entidades fiscalizadas, lo cual incluye la posibilidad de revisar los documentos que respaldan las labores de las auditorías externas.
 - xv) Aplicables a las auditorías internas de las entidades supervisadas para que velen por que estos entes cumplan con las normas legales y las ordenadas por el Banco Central y el Conassif.
 - xvi) Sobre la frecuencia con que las entidades supervisadas deberán someterse a una calificación de riesgo de una agencia calificadoradora y su divulgación al público.
- ñ) Autorizar previamente los cambios a los estatutos de las entidades supervisadas.
 - o) Recomendar, de manera debidamente fundamentada, la remoción de cualquier miembro del órgano de dirección de la entidad supervisada, cuando incurra en omisiones o actuaciones contrarias a las leyes y los reglamentos, que atenten contra la seguridad, estabilidad y solvencia de la entidad, así como cuando incumpla los requisitos de idoneidad.
 - p) Recomendar, de manera debidamente fundamentada, la remoción del gerente, subgerente o puesto de similar naturaleza, o auditor interno, cuando incurran en omisiones o actuaciones contrarias a las leyes y los reglamentos, que atenten contra la seguridad, estabilidad y solvencia de la entidad.
 - q) Restringir o prohibir a la entidad supervisada la distribución de utilidades, excedentes u otros beneficios de similar naturaleza a sus socios, accionistas o asociados, así como la distribución de bonos, incentivos u otro tipo de compensación a los funcionarios o empleados de esta, cuando se ubique en algún grado de inestabilidad o irregularidad financiera, o cuando se afecte negativamente su suficiencia patrimonial.
 - r) Ordenar a las entidades supervisadas el cese o la suspensión de actividades u operaciones que sean contrarias a las leyes o los reglamentos aplicables.
 - s) Ordenar a las entidades el cese o la suspensión de actividades u operaciones que atenten contra la seguridad, estabilidad o solvencia de la entidad, o bien,

- a) ...
- b) Ejecutar los acuerdos del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif) y las demás funciones que le señale la ley; además, podrá emitir mandatos o conferir poderes al intendente general y otros funcionarios, incluso durante el proceso de liquidación de cualquier entidad fiscalizada.
- c) Proponer al Conassif, para su aprobación, las normas que estime necesarias para el desarrollo de las labores de supervisión y fiscalización.
- d) Supervisar las entidades y empresas comprendidas en su ámbito de competencia.
- e) Dictar las medidas correctivas y precautorias, así como las sanciones como consecuencia de las labores de supervisión que realice, a excepción de las que por ley le corresponden al Conassif.
- f) Ordenar que se ajuste o corrija el valor contabilizado de los activos, los pasivos, el patrimonio y las demás cuentas extrabalance de las entidades y de las empresas fiscalizadas, así como cualquier otro proceso o procedimiento, de conformidad con las leyes y las normas dictadas por el Conassif.
- g) Con el propósito de instruir sumarias o procedimientos administrativos, tendientes a la aplicación de las sanciones establecidas en esta ley o en los informes que deba rendir, el superintendente podrá hacer comparecer ante sí a personeros o empleados de las entidades y empresas fiscalizadas o a terceras personas que se presume tengan conocimiento de los hechos investigados o la manera como se conducen los negocios de una entidad o empresa fiscalizada, para que expliquen aspectos que, en aras de la protección del orden público, sea necesario esclarecer acerca de una entidad o empresa fiscalizada; lo anterior de conformidad con el procedimiento previsto en esta ley.

imponer limitaciones cuando se dé alguna de las circunstancias indicadas, por el plazo que razonadamente determine el superintendente.

- t) Prohibir, a la entidad supervisada, realizar actividades u operaciones con empresas del grupo o conglomerado financiero, cuando estas realicen actividades u operaciones que sean contrarias a las leyes o los reglamentos aplicables, o que atenten contra la seguridad, estabilidad o solvencia de la entidad.
- u) Aplicar las medidas sancionatorias que procedan, una vez seguido el debido proceso.
- v) Las demás que le correspondan de conformidad con esta ley y sus reglamentos.

Las actuaciones del superintendente deberán ser adoptadas mediante acto administrativo debidamente fundamentado, de conformidad con el ordenamiento jurídico.

- h) Solicitar al Consejo Nacional la intervención de las entidades supervisadas; también, ejecutar y realizar la supervisión del proceso de intervención.
- i) Informar, con carácter obligatorio e inmediato, al Conassif sobre los problemas de gobierno corporativo, de gestión de riesgos, de liquidez, de solvencia o de transgresión de las leyes o normas dictadas por el Banco Central o el Conassif, detectados en las entidades y empresas supervisadas con alcance individual o consolidado. De forma trimestral, el superintendente someterá a dicho Consejo un informe completo sobre la situación económica y financiera de las entidades y empresas supervisadas, a nivel individual y consolidado, y sobre el gobierno corporativo, la gestión de riesgos e incumplimientos legales o normas, entre otros, con base en los lineamientos previamente definidos por él. En este informe, el superintendente deberá indicar, explícitamente, cuáles entidades, empresas y grupos o conglomerados financieros, en su criterio, requieren mayor control y seguimiento.
- j) ...
- k) Ordenar, a las entidades y empresas sujetas a la fiscalización de la Superintendencia, la publicación adicional de los estados financieros o cualquier otra información cuando, a su juicio, se requieran correcciones o ajustes sustanciales. Asimismo, ordenar la suspensión de toda publicidad errónea o engañosa.
- l) Proponer al Conassif las normas generales para el registro contable de las operaciones de las entidades y empresas fiscalizadas, así como para la confección y presentación de estados financieros individuales y consolidados. Al proponer las normas contables, la Superintendencia considerará los principios de aceptación internacional sobre preparación y presentación de información financiera y las necesidades de información del Banco Central con respecto a los entes supervisados, cuando técnicamente sea posible.
- m) Recomendar al Conassif las normas generales para clasificar y calificar la cartera de créditos y los demás activos de las entidades fiscalizadas y para constituir las estimaciones y provisiones. No obstante, el Consejo podrá dictar normas más flexibles, en relación con créditos por montos inferiores al límite que fije la Superintendencia.
- n) Proponer ante el Conassif, para valoración y aprobación, las siguientes normas:
 - i) Para definir requerimientos de capital, de liquidez y otros, aplicables a las entidades supervisadas. Asimismo, para re-

- querir capital adicional, cuando los niveles de riesgo de la entidad o por su importancia sistémica, así lo requieran.
- ii) Para definir normas sobre suficiencia patrimonial.
 - iii) Sobre mejores prácticas para gestionar los diferentes riesgos asociados a la operación de las entidades supervisadas.
 - iv) Sobre las condiciones o los requisitos mínimos de idoneidad de los miembros del órgano de dirección y la alta gerencia de las entidades, así como sobre sus responsabilidades y funciones en aspectos de gobierno corporativo y de gestión de riesgos, entre otros. Además, sobre el nombramiento de miembros independientes en dichos órganos, sobre la política de remuneraciones, sobre los conflictos de intereses y sobre el manejo de información privilegiada, entre otros.
 - v) Sobre la valoración de riesgos y los requisitos que debe cumplir una entidad al solicitar autorización para operar como intermediario financiero.
 - vi) Para autorizar de previo la fusión de entidades supervisadas, sin perjuicio de las funciones y potestades que ostenta la Comisión para Promover la Competencia, en materia de concentración.
 - vii) Sobre la autorización previa de cambios accionarios, directos o indirectos, que representen para el adquirente una participación significativa, la cual será definida reglamentariamente, en el capital social o conlleve el control efectivo de una entidad supervisada.
 - viii) Sobre la autorización previa de aumentos y disminuciones de capital social de entidades supervisadas, excepto en aquellas cuyo capital está conformado por aportaciones de sus asociados.
 - ix) Para autorizar de previo la creación en el exterior de sucursales o agencias de entidades supervisadas.
 - x) Sobre la autorización previa para la venta o compra de una parte significativa, la cual será definida reglamentariamente, de activos o pasivos de una entidad a un tercero o a otra entidad o empresa del grupo o conglomerado financiero; lo anterior, sin perjuicio de las funciones y potestades que ostenta la Comisión para Promover la Competencia, en materia de concentración.
 - xi) Sobre el contenido, la forma y la periodicidad con que las entidades deben proporcionar a la Superintendencia, y cuando corresponda al público, información individual y consolidada sobre su situación jurídica, económica, finan-

- ciera, de gobierno corporativo y de administración de riesgos, entre otros, para cumplir la supervisión que debe realizar la Superintendencia.
- xii) Sobre la existencia de relaciones entre personas naturales o jurídicas, o entre estas y las entidades fiscalizadas, necesarias para controlar los límites de las operaciones activas, fijados por ley o sus reglamentos.
 - xiii) Sobre el contenido y la periodicidad de remisión y publicación de información sobre las características, las condiciones y los precios de los servicios y productos financieros, así como de las operaciones activas, pasivas y fuera de balance de las entidades fiscalizadas, con el fin de promover la transparencia de las operaciones, salvaguardar los intereses y proteger a los depositantes, los usuarios de los servicios financieros y la colectividad en general, y fomentar la disciplina de mercado.
 - xiv) Para definir la periodicidad, el alcance, los procedimientos y la publicación de los informes de las auditorías externas de las entidades fiscalizadas, lo cual incluye la posibilidad de revisar los documentos que respaldan las labores de las auditorías externas.
 - xv) Aplicables a las auditorías internas de las entidades supervisadas para que velen por que estos entes cumplan con las normas legales y las ordenadas por el Banco Central y el Conassif.
 - xvi) Sobre la frecuencia con que las entidades supervisadas deberán someterse a una calificación de riesgo de una agencia calificadora y su divulgación al público.
- ñ) Autorizar previamente los cambios a los estatutos de las entidades supervisadas.
 - o) Recomendar, de manera debidamente fundamentada, la remoción de cualquier miembro del órgano de dirección de la entidad supervisada, cuando incurra en omisiones o actuaciones contrarias a las leyes y los reglamentos, que atenten contra la seguridad, estabilidad y solvencia de la entidad, así como cuando incumpla los requisitos de idoneidad.
 - p) Recomendar, de manera debidamente fundamentada, la remoción del gerente, subgerente o puesto de similar naturaleza, o auditor interno, cuando incurran en omisiones o actuaciones contrarias a las leyes y los reglamentos, que atenten contra la seguridad, estabilidad y solvencia de la entidad.
 - q) Restringir o prohibir a la entidad supervisada la distribución de utilidades, excedentes u otros beneficios de similar naturaleza a

sus socios, accionistas o asociados, así como la distribución de bonos, incentivos u otro tipo de compensación a los funcionarios o empleados de esta, cuando se ubique en algún grado de inestabilidad o irregularidad financiera, o cuando se afecte negativamente su suficiencia patrimonial.

- r) Ordenar a las entidades supervisadas el cese o la suspensión de actividades u operaciones que sean contrarias a las leyes o los reglamentos aplicables.
- s) Ordenar a las entidades el cese o la suspensión de actividades u operaciones que atenten contra la seguridad, estabilidad o solvencia de la entidad, o bien, imponer limitaciones cuando se dé alguna de las circunstancias indicadas, por el plazo que razonablemente determine el superintendente.
- t) Prohibir, a la entidad supervisada, realizar actividades u operaciones con empresas del grupo o conglomerado financiero, cuando estas realicen actividades u operaciones que sean contrarias a las leyes o los reglamentos aplicables, o que atenten contra la seguridad, estabilidad o solvencia de la entidad.
- u) Aplicar las medidas sancionatorias que procedan, una vez seguido el debido proceso.
- v) Las demás que le correspondan de conformidad con esta ley y sus reglamentos.

Es importante destacar en consonancia con el último párrafo del artículo 131 de la Ley 7558, todas las actuaciones del superintendente deberán ser adoptadas mediante acto administrativo debidamente fundamentado y debe ser conforme con el ordenamiento jurídico.

Las acciones de supervisión y vigilancia por la Sugef pueden ser ejecutadas en el momento que esta lo considere oportuno y las entidades fiscalizadas están obligadas a prestar total colaboración a la Superintendencia, para facilitar las actividades de supervisión, lo anterior con fundamento en el numeral 134 de la Ley 7558.

3. Normativa aprobada por el CONASSIF aplicable a las cooperativas supervisadas por la SUGEF

En la página oficial de la Sugef¹⁰ está publicada la totalidad de la Normativa Vigente, constituida por el conjunto de reglamentos y otras disposiciones aplicables a las cooperativas de ahorro y crédito como parte de todas las entidades financieras supervisadas.

¹⁰ https://www.sugef.fi.cr/normativa/normativa_vigente.aspx

De ese conjunto normativo que es de consulta pública en el sitio que se informa en la nota al pie y de los cuales ninguno es menos importante, hemos seleccionado una de ellas que es la relativa a la administración integral de riesgos, la cual estimamos abarca prácticamente todas las áreas de la intermediación financiera de cualquier entidad cooperativa supervisada, para ilustrar sumariamente con la transcripción de algunos de sus considerandos, el amplio espectro del alcance y su relevancia para la salud del Sistema Financiero y por ende para la protección del patrimonio de los cooperadores que forman parte de las cooperativas de ahorro y crédito supervisadas.

3.1. Acuerdo SUGEF 2-10. Reglamento sobre administración integral de riesgos¹¹

De este Reglamento tomamos como referencia informativa de su alcance, el contenido de sus CONSIDERANDOS 2; 3; 4; 5; 6; 7; literalmente informan sobre los objetivos de alta relevancia para el interés público que tutela esta normativa, tales consideraciones son de contenido muy valioso y de especial atención en las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito, y dicen así:

«2.—Las recomendaciones del Comité de Basilea, contenidas tanto en los “Principios Básicos para una Supervisión Efectiva” como en el Pilar 2 del Acuerdo de Capital, señalan los principios a seguir para la mejora y fortalecimiento de las prácticas de regulación y supervisión. El Principio 7 establece que las entidades deben implementar un proceso integral de gestión de riesgos que les permita identificar, evaluar, vigilar y controlar o mitigar todos los riesgos sustanciales, así como evaluar su suficiencia de capital en relación con su perfil de riesgo. Asimismo, establece que este proceso ha de ser congruente con el tamaño y complejidad de la entidad. Los Principios Básicos también establecen recomendaciones sobre riesgos específicos, como es el caso del riesgo de crédito (Principios 8, 9, 10 y 11), riesgo país y riesgo de transferencia (Principio 12), riesgo de mercado (Principio 13), riesgo de liquidez (Principio 14), riesgo operacional (Principio 15), riesgo de tasas de interés (Principio 16) y riesgo de legitimación de capitales (Principio 18). Por su parte, el Pilar 2 del Acuerdo de Capital complementa el componente cuantitativo del Acuerdo, enfatizando la relación que existe entre el nivel de capital que mantiene la

¹¹ [https://www.sugef.fi.cr/ver/normativa/normativa_vigente/SUGEF%202-10%20\(v15%2020%20abril%202021\).pdf#.YLSkXC2xBQI](https://www.sugef.fi.cr/ver/normativa/normativa_vigente/SUGEF%202-10%20(v15%2020%20abril%202021).pdf#.YLSkXC2xBQI)

entidad para cubrir sus riesgos y la solidez y eficacia de sus procesos de administración del riesgo y de control interno.

3.—La sofisticación e incertidumbre de los mercados financieros conlleva riesgos que potencialmente pueden deteriorar el valor de las entidades. Ante esta realidad, los órganos de gobierno corporativo han visto necesario implementar dentro de sus organizaciones un proceso que les permita equilibrar la relación entre los beneficios esperados de la estrategia comercial y la aceptación de determinado nivel de riesgo. Este proceso denominado “Administración del riesgo” ha evolucionado, en los últimos años, desde la consideración de los riesgos en forma individual hacia el análisis conjunto y coordinado de las oportunidades y amenazas a los que se enfrenta la organización, redefiniendo su enfoque a una “Administración Integrada de Riesgos”.

4.—La administración integrada de riesgos propicia la alineación entre el riesgo aceptado y la estrategia, provee el rigor para identificar el riesgo y seleccionar posibles alternativas de respuesta y mejora la capacidad para la toma de decisiones y la utilización de capital en función de las necesidades reales, razones por las cuales es imperativo para las entidades financieras desarrollar y mantener un proceso de Administración Integral de Riesgos.

5.—El proceso de Administración Integral de Riesgos necesita, para ser adecuado, de un marco organizativo con funciones y responsabilidades claras, con recursos humanos y materiales apropiados, debidamente conmensurados para el tamaño, grado de sofisticación, estrategia de negocio y perfil de riesgo de cada entidad.

6.—El supervisor debe hacer explícita su apreciación en torno a los elementos que caracterizan un proceso robusto de administración de riesgos, con lo cual se complementa el marco general de gobierno interno contenido en el “Reglamento sobre Gobierno Corporativo”, aprobado por el CONASSIF mediante el literal B), de los artículos 16 y 5 de las actas de las sesiones 787-2009 y 788-2009, celebradas el 19 de junio de 2009.

7.—Con la emisión del “Reglamento sobre Administración Integral de Riesgos” se establecen los aspectos fundamentales de un proceso de gestión de riesgos enfocado hacia la identificación, medición, monitoreo, control, mitigación y comunicación de los riesgos medulares de la entidad, debidamente conmensurado con su estrategia de negocio, el volumen y complejidad de sus operaciones y su perfil de riesgo.»

Conclusión

El sector cooperativo de ahorro y crédito costarricense desde 1994 es sujeto de la normativa dictada por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif) así como de la supervisión y vi-

gilancia por parte de la Superintendencia de Entidades Financieras. Sugef; lo cual le ha permitido una constante de evolución al amparo de una férrea disciplina de cumplimiento de las mejores prácticas de buen gobierno corporativo como base fundamental de una cuidadosa y oportuna gestión de riesgos, todo lo cual redundando en los altos niveles de confianza que han desarrollado de generación en generación los cooperadores en sus cooperativas, las cuales por su naturaleza jurídica están constantemente sometidas a la evaluación de transparencia frente a sus asambleas de asociados y simultáneamente cumpliendo con los mandatos de la supervisión sometiendo al conocimiento público de los cooperantes, de los acreedores y del público en general, toda la información financiera y de auditoría interna que exige la normativa, tal como lo recomiendan los Principios Básicos publicados por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea en sus más recientes actualizaciones.

Derechos de autor

La revista *Deusto Estudios Cooperativos* es una revista de acceso abierto lo que significa que es de libre acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de cada número. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada (número, año, páginas y DOI si procede) y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Copyright

The *Deusto Journal of Cooperative Studies* is an Open Access journal which means that it is free for full and immediate access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.