



ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE CONTROL DEL INGRESO Y GASTO PÚBLICO

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 a la Asociación Solidarista del Banco Nacional (ASEBANACIO)

EXPEDIENTE N° 21.579

INFORME FINAL

ABRIL 2023

INFORME FINAL

EXPEDIENTE N° 21.579: 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 a la Asociación Solidarista del Banco Nacional (ASEBANACIO)

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Quienes suscriben, en su condición de miembros de la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Público, rinden el presente informe final del Expediente N° 21.579: 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 a la Asociación Solidarista del Banco Nacional (ASEBANACIO), a los veintisiete días del mes de abril del año 2023. San José, Sala de Sesiones de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, sede de la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Públicos.

CONTENIDO

PARTE I	4
CONSIDERACIONES GENERALES	4
1.1. Naturaleza de la Comisión Legislativa	4
1.2. Límites constitucionales al trabajo de las comisiones parlamentarias respecto al ámbito del control político.....	4
1.3. Acuerdos de la Comisión.....	5
1.4. Objetivos de la Comisión.....	9
1.5. Método y cronología de trabajo de la comisión	11
PARTE II	12
HECHOS RELEVANTES	12
2.1 Objetivo 1:	12
Traslado de reserva para el pago de la cesantía de las personas trabajadoras (también conocido como traslado de fondo de prestaciones) para la conformación de la Asociación Solidarista del Banco Nacional (ASEBANACIO).....	12
2.1.1 Legalidad del traslado de la reserva para el pago de cesantía a ASEBANACIO	12
2.1.2 Naturaleza jurídica del fondo de prestaciones:.....	18
2.1.3 Régimen de responsabilidad	22
2.1.4 Sistema de control	25
2.2 Objetivo 2	28
Violación del artículo 14 de la Ley de Asociaciones Solidaristas por el desempeño de cargos en la Junta Directiva de ASEBANACIO por parte de altos funcionarios del Banco Nacional de Costa Rica ..	28
2.3 Objetivo 3	32
Obtención de créditos en condiciones irregulares y de beneficios directos relacionados con el traslado de fondos de prestaciones para la creación de ASEBANACIO, por parte de gerentes, subgerentes y otros altos funcionarios del Banco Nacional.....	32
2.4 Objetivo 4	33
Uso irregular y corrupto de los recursos provenientes del traslado del fondo de prestaciones del Banco Nacional de Costa Rica a ASEBANACIO, para el otorgamiento de créditos a terceros no asociados, en condiciones irregulares y de altísimo riesgo, en una especie de “banco paralelo” con menores niveles de regulación.....	33
PARTE III	49
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	49
3.1. Conclusiones	49
3.1.1 Conclusión del Objetivo 1: Traslado de reserva para el pago de la cesantía de las personas trabajadoras (también conocido como traslado de fondo de prestaciones) para la conformación de la Asociación Solidarista del Banco Nacional (ASEBANACIO)	49

3.1.2 Conclusión del Objetivo 2: Violación del artículo 14 de la Ley de Asociaciones Solidaristas por el desempeño de cargos en la Junta Directiva de ASEBANACIO por parte de altos funcionarios del Banco Nacional de Costa Rica..... 52

3.1.3 Conclusión del Objetivo 3: Obtención de créditos en condiciones irregulares y de beneficios directos relacionados con el traslado de fondos de prestaciones para la creación de ASEBANACIO, por parte de gerentes, subgerentes y otros altos funcionarios del Banco Nacional. 53

3.1.4 Conclusión del Objetivo 4: Uso irregular y corrupto de los recursos provenientes del traslado del fondo de prestaciones del Banco Nacional de Costa Rica a ASEBANACIO, para el otorgamiento de créditos a terceros no asociados, en condiciones irregulares y de altísimo riesgo, en una especie de “banco paralelo” con menores niveles de regulación 54

3.2. Recomendaciones 60

PARTE I

CONSIDERACIONES GENERALES

1.1. NATURALEZA DE LA COMISIÓN LEGISLATIVA

El artículo 89 del Reglamento de la Asamblea Legislativa (que tiene rango constitucional en lo que compete) indica que la Comisión Permanente Especial de Control del Ingreso y Gasto Público, es el órgano encargado legislativo que tiene la condición de dictaminadora *e investigadora* y además la fiscalización y vigilancia permanente de la Hacienda Pública, con el concurso de la Contraloría General de la República.

1.2. LÍMITES CONSTITUCIONALES AL TRABAJO DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS RESPECTO AL ÁMBITO DEL CONTROL POLÍTICO

En reiterada jurisprudencia, la Sala Constitucional ha sido conteste en indicar que:

La potestad de investigación dada a la Asamblea Legislativa, la cual se realiza a través de comisiones, entendidas como instrumento de control político, cumple una función de esclarecimiento de situaciones o actuaciones de funcionarios públicos o de personajes de la vida pública, en relación con determinados hechos, que son expuestas a la opinión pública, a fin de esclarecer si son, o no, irreprochables. Así, en el tanto lo investigado por dichas comisiones ayude a formar opinión pública y sea una prolongación de ésta, se está realizando el principio democrático, base de nuestro sistema jurídico (...) ¹ El destacado no es del original.

De la misma forma, indica:

¹ Sala Constitucional. Votos: 1953-97; 1954-97 y 6802-98.

La potestad de investigación legislativa, tiene como finalidad general, servir de instrumento a la Asamblea para que ejerza en forma más eficaz, las funciones que la propia Constitución le ha otorgado -entre ellas el control político-, cuando para ello, se requiere investigar un determinado asunto. Nótese que no se trata de un estudio, sino de una investigación propiamente, pues en el primer caso no estaríamos en presencia de las comisiones establecidas en el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política, sino del otro tipo de investigaciones especiales previstas en el Reglamento de la Asamblea Legislativa. En resumen, las comisiones de investigación derivan su potestad de la Constitución Política y pueden cumplir diversas funciones, entre las que destaca la de control político. Esta potestad de investigación está íntimamente relacionada con la naturaleza misma de las Comisiones, a la que dada la multiplicidad de objetos y funciones que cumplen esos órganos, es versátil, en el tanto cumplen diversas finalidades(...) El destacado no es del original.²

1.3. ACUERDOS DE LA COMISIÓN

En la sesión del 22 de agosto de 2019, según Acta N° 10 de la Comisión Permanente Especial del Control del Ingreso y Gasto Públicos, se presentó y aprobó la siguiente moción:

“Moción N.º3- 10 del diputado José María Villalta Flórez-Estrada:

Considerando:

1. Que al año 2011 el Banco Nacional de Costa Rica había acumulado una reserva correspondiente a una provisión realizada para el pago de cesantías a las personas trabajadoras y que esa reserva estaba constituida por recursos públicos, pues tal y como señaló la Procuraduría General de la

² Sala Constitucional. Voto N°4562-99

República en el criterio C-107-92, esos fondos están contemplados en la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional (Nº 1644 de 25 de setiembre de 1953), como reservas de cada institución bancaria.

2. Que mediante criterio C-107-92 de la Procuraduría General de la República. En lo que interesa [sic] la Procuraduría indicó que *“de acuerdo con lo manifestado, es criterio de este Despacho que sí es factible que los empleados del Banco Nacional de Costa Rica -que así lo deseen- puedan constituir una asociación solidarista; lo que no es posible, aplicando el principio de legalidad que rige las actuaciones de toda la Administración Pública, es que el Banco Nacional traspase el fondo de prestaciones existentes, como cuota patronal, para la conformación de esta asociación, por no existir texto legal alguno en nuestro ordenamiento que así lo autorice”*. Criterio que ha sido reiterado por la PGR posteriormente, en C-108-95 y O.J. 092-99.

3. Que lo anterior implica la posible actuación ilegal de la Junta Directiva del BNCR, acontecida por su aprobación del traslado de del fondo de prestaciones existentes al 2011 como cuota patronal para la conformación de ASEBANACIO. Esta decisión de la Junta Directiva se habría realizado en contra del principio de legalidad que se encuentra consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política, y desarrollado también en el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública.

4. Que según información publicada y denunciada es posible que gerentes, subgerentes y otros altos funcionarios del BNCR que promovieron la creación de ASEBANACIO, se han visto directamente beneficiados con el traslado del fondo de prestaciones existentes al 2011. Altos funcionarios implicados habrían obtenido créditos en condiciones irregulares que deben ser investigadas, no solo desde el punto de vista de las finanzas de la Asociación, sino también desde el punto de vista de la probidad en sus actuaciones.

5. Que posiblemente altos funcionarios del BNCR ocuparon puestos en la Junta Directiva de ASEBANACIO, en posible violación a lo establecido en

el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Solidaristas, Ley 6970 del 7 de noviembre de 1984.

6. Que existen denuncias de conocimiento público sobre el posible uso irregular y corrupto de recursos públicos, provenientes del traslado del fondo de prestaciones existentes al 2011 en el BNCR a ASEBANACIO, pues una significativa proporción de esos recursos habrían sido orientados al otorgamiento de al menos 14 créditos a terceros no asociados en condiciones irregulares y de altísimo riesgo, por parte de ASEBANACIO.

7. Que según denuncias de conocimiento público el mecanismo ideado por miembros de la gerencia del BNCR habría sido el de crear la Asociación Solidarista, con un amplio patrimonio producto de traslado aparentemente ilegal de recursos del BNCR a la Asociación, básicamente para crear una especie de “banco paralelo” que gracias a tener menores niveles de regulación permitía otorgar créditos irregulares a los propios altos funcionarios que impulsaron la creación de la Asociación, así como a grandes empresas con alto poder económico pero que solicitaban créditos con alto riesgo y que entonces no le eran otorgados por el BNCR pero eran redirigidos a ASEBANACIO para que les otorgara créditos en condiciones flexibles y altamente riesgosas.

Por tanto, esta Comisión acuerda abrir una investigación sobre los hechos referidos y que se convoque en audiencia a las siguientes personas:

- Integrantes de la Junta Directiva de ASEBANACIO.
- Sra. Karen Vargas Soto, Gerente General de ASEBANACIO.
- Sra. Jeannette Ruíz Delgado, Presidenta de la Junta Directiva del Banco Nacional de Costa Rica.
- Sr. Gustavo Vargas Fernández, Gerente General del Banco Nacional de Costa Rica.
- Sr. Oscar Prado Mendoza

- Sr. Rigoberto Alpizar Salazar”

Con base en lo anterior y en las mociones que se aprobaron posteriormente, se realizaron las siguientes audiencias:

Nombre	Organización	Fecha de comparecencia
Karen Vargas Soto Rodrigo Araya Solano	Gerente General ASEBANACIO Abogado externo de Asebanacio	Acta N° 28 del 5 de diciembre del 2019
Allan Castro Tassara Jorge Porras López María Isabel Bonilla Herrera Edgardo Céspedes Arguello Cristian Soto Calderón	Miembros de la Junta Directiva de ASEBANACIO	Acta N° 29 y N° 30 del 6 de febrero del 2020
Yorleni Hidalgo Morales Lorena Herradora Chacón Edson Quirós Arce Minor Picado Villalobos	Exmiembros de la Junta Directiva de ASEBANACIO	Acta N° 31 del 12 de febrero de 2020.
Jorge Agüero Alvarado Sonia Escalante Soto Lilliana Arias Pineda José Carlos Murillo Boniche Julio César Alfaro Barrantes Randall Obando Araya	Exmiembros de la Junta Directiva de ASEBANACIO	Acta N°32 y 33 del 13 de febrero de 2020
Óscar Prado Mendoza	Exmiembro Junta Directiva de ASEBANACIO	Acta N° 34 del 19 de febrero del 2020

Rigoberto Alpízar Salazar	Exsubgerente General del Banco Nacional de Costa Rica	
Roberto Ureña Monge José Enrique Álvarez Cervantes Jason Alpízar Campos Noé Alfaro Chaves Claudio Arroyo Hidalgo	Exgerentes de ASEBANACIO	Acta N°37 del 27 de febrero del 2020
Gustavo Vargas Fernández	Gerente General del Banco Nacional de Costa Rica	Acta N° 38 del 5 de marzo del 2020
Bernardo Alfaro Araya	Subgerente General del Banco Nacional y Superintendente General de Entidades Financieras	
Jeannette Ruiz Delgado	Presidenta Junta Directiva del Banco Nacional de Costa Rica	Acta N° 05 del 25 de junio del 2020
Ricardo Araya Jiménez	Auditor General del Banco Nacional	Acta N° 3 del 24 de junio del 2021
Ricardo Azofeifa Castillo	Abogado de la Dirección Jurídica del Banco Nacional	

1.4. OBJETIVOS DE LA COMISIÓN

1.4.1. Objetivo general:

Cumplir con las responsabilidades asignadas a esta Comisión en el Reglamento de la Asamblea Legislativa en cuanto a la fiscalización y vigilancia permanente de la Hacienda Pública, así como la realización de investigaciones de control político para el óptimo manejo de los recursos de todo el Sector Público.

1.4.2. Objetivo específico 1:

Verificar si la Junta Directiva del Banco Nacional de Costa Rica actuó ilegalmente en el traslado de la reserva para el pago de la cesantía de las personas trabajadoras (también conocido como traslado de fondo de prestaciones) para la conformación de la Asociación Solidarista del Banco Nacional (ASEBANACIO) en el año 2011.

1.4.3. Objetivo específico 2:

Verificar si altos funcionarios del Banco Nacional de Costa Rica desempeñaron puestos en la Junta Directiva de la Asociación Solidarista del Banco Nacional (ASEBANACIO), en posible violación a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Solidaristas (Ley N° 6970) del 7 de noviembre de 1984.

1.4.4. Objetivo específico 3:

Determinar si, gerentes, subgerentes y otros altos funcionarios del Banco Nacional de Costa Rica, que promovieron la creación de Asociación Solidarista del Banco Nacional (ASEBANACIO), se vieron directamente beneficiados con el traslado del fondo de prestaciones y obtuvieron créditos en condiciones irregulares.

1.4.5 Objetivo específico 4:

Constatar las denuncias de conocimiento público en torno al uso irregular y corrupto de los recursos, provenientes del traslado del fondo de prestaciones del Banco Nacional de Costa Rica a ASEBANACIO, para el otorgamiento de créditos a terceros no asociados, en condiciones irregulares y de altísimo riesgo, en una especie de “banco paralelo” con menores niveles de regulación.

1.5. MÉTODO Y CRONOLOGÍA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN

La Comisión procedió a recibir en audiencia a las personas mencionadas en el apartado 1.2 de este informe, respetando su derecho a testificar y presentar los alegatos y pruebas correspondientes, así como a solicitar la información correspondiente para sustentar el presente informe.

PARTE II

HECHOS RELEVANTES

A partir de la información que se desprende de la documentación aportada al expediente, de los testimonios recabados y de los pronunciamientos de la Procuraduría General de la República, de la Contraloría General de la República y de otras entidades, se señalan los hechos más relevantes de conformidad con los objetivos específicos planteados en la investigación.

2.1 Objetivo 1:

Traslado de reserva para el pago de la cesantía de las personas trabajadoras (también conocido como traslado de fondo de prestaciones) para la conformación de la Asociación Solidarista del Banco Nacional (ASEBANACIO)

2.1.1 Legalidad del traslado de la reserva para el pago de cesantía a ASEBANACIO

- La Asociación Solidarista del Banco Nacional, de ahora en adelante, ASEBANACIO, se conformó en el mes de octubre del año 2011. Mediante el acuerdo de la Junta Directiva del Banco Nacional, N° 11.725, artículo 14, del 11 de octubre del 2011, se autorizó la creación de la Asociación Solidarista al amparo de la Ley 6970 Ley de Asociaciones Solidaristas. En dicho acuerdo se dispuso que el Banco Nacional aportaría un 5.33% por concepto de aporte patronal y la persona asociada aportaría un 5% por concepto de ahorro obrero. Además, se acordó el traslado de los recursos correspondientes al fondo o reserva para el pago de la cesantía por parte del Banco Nacional a la Asociación. Mediante comunicado SSC-019-2011, se operativizó el traslado de esos recursos y se indicó que se trasladaría un quinto del fondo cada año (esto es conocido como “quinquenio”). En total, por concepto de traslado de fondo o reserva por pago de cesantía se trasladaron más de sesenta mil millones de colones a ASEBANACIO. El 18 de octubre del 2011,

mediante nota SSC-186-2011 se informó a la Gerencia General del Banco Nacional, la conformación de la primera Junta Directiva de ASEBANACIO y la aprobación de los primeros estatutos (Acta N°28 del 5 de diciembre del 2019, Acta N° 29 del 6 de febrero del 2020, Acta N°34 del 19 de febrero del 2020).

- Para el año 2019 (fecha en la que inicia la investigación), ASEBANACIO constituye la segunda asociación solidarista más grande del país por su patrimonio, con 84 mil millones de colones y activos de alrededor de 90 mil millones de colones, y la cuarta más grande por el número de asociados, con un 90% de afiliación de total de funcionarios y funcionarias del Banco Nacional (Acta N°28 del 5 de diciembre del 2019, Acta N°33 del 13 de febrero del 2020).
- De conformidad con el artículo 2 de la Ley 6970 de Asociaciones Solidaristas, dichas asociaciones cuentan en su patrimonio con el ahorro mensual mínimo de las personas asociadas, el aporte mensual del patrono en favor de las personas trabajadoras afiliadas, los ingresos por donaciones, herencias o legados que pudieran corresponderles y cualquier otro ingreso lícito que perciban con ocasión de las actividades que realicen.

El aporte mensual del patrono constituye un fondo de reserva para cubrir el pago del auxilio de cesantía en beneficio de las personas trabajadoras afiliadas.

- Tal y como se indicó líneas atrás, para la conformación de ASEBANACIO, la Junta Directiva del Banco Nacional acordó el traslado de los recursos correspondientes al fondo o reserva para el pago de la cesantía que ya venía realizando la institución a favor de sus empleados y empleadas. En la investigación se cuestionó la legalidad del traslado de ese fondo (Acta N°34 del 19 de febrero del 2020) debido a criterios de la Procuraduría General de la República que se explicarán a continuación:

- **Dictamen N° C-107-92 del 9 de julio de 1992:** En este dictamen, la Procuraduría General de la República evacuó una consulta planteada por el Banco Nacional para que se indicara la posibilidad legal de: 1) crear una asociación solidarista en dicha entidad bancaria y 2) la entrega de recursos a la asociación que ya destinaba el Banco para el pago auxilio de cesantía. En esta oportunidad, la Procuraduría señaló entre otras cosas, lo siguiente:

(...) los fondos que se pretenden trasladar para la constitución de esta organización, los contempla la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional (N°1644 del 25 de setiembre de 1953) como reservas de cada institución (...) es menester tener en cuenta que por imperar en el actuar administrativo el principio de legalidad, no basta con constatar la inexistencia de impedimento para trasladar el monto que por concepto de cesantía ha recaudado el Banco, sino que es requisito sine qua non que exista una norma habilitante, la cual permite efectuar dicho traslado (...)

En consecuencia, y de acuerdo a lo manifestado, es criterio de este Despacho que sí es factible que los empleados del Banco Nacional de Costa Rica -que así lo deseen- puedan constituir una asociación solidarista; lo que no es posible, aplicando el principio de legalidad que rige las actuaciones de toda la Administración Pública, es que el Banco Nacional traspase el fondo de prestaciones existentes, como cuota patronal, para la conformación de esta asociación, por no existir texto legal alguno en nuestro ordenamiento que así lo autorice.

- **Dictamen N° C-108-95 del 24 de mayo de 1995:** Ante una consulta similar a la anterior pero planteada por el Tribunal Supremo de Elecciones, la Procuraduría indicó lo siguiente:

(...) De acuerdo con lo expuesto, lo tocante al aporte mensual que este organismo electoral considera (y que, según lo dispone el inciso b) del artículo 18 de la mencionada Ley N°6970, constituye uno de los recursos económicos de la asociación, cuyo destino es la creación de un fondo de auxilio de cesantía en favor del trabajador) requiere ciertamente la correspondiente aprobación legislativa, esto

es, que los recursos para dicho aporte deben incluirse en el presupuesto ordinario o extraordinario de la República (...)

En consecuencia, no existe impedimento legal para la constitución de una asociación solidarista en ese órgano electoral, ni en ninguna otra institución pública, toda vez que la ley en este sentido es clara- art 3 de la Ley 6970.- Empero, reiteramos, que en tratándose de instituciones públicas, la cuestión del aporte patronal mensual a favor de los servidores afiliados, impone la observancia de los límites que, a nivel de leyes, reglamentos o directrices se establezcan respecto al uso y disposición de los fondos públicos.

- **Opinión Jurídica OJ-26-2004 del 4 de marzo del 2004:** En esta ocasión, la Procuraduría resolvió una consulta planteada en torno a la derogatoria tácita de una ley por parte de la Ley 6970 de Asociaciones Solidaristas, y reafirmó lo indicado en años anteriores:

En efecto, en la opinión jurídica O.J-092-1999 de 10 de agosto de 1999, establecimos que la Ley N° 6970 no derogó la Ley N° 3625, por la sencilla razón de que el legislador no le otorgó o concedió a las asociaciones solidaristas el manejo, en forma exclusiva, de los recursos económicos que aporta el Estado o sus instituciones para pagar el auxilio de cesantía, fomentar el ahorro de sus trabajadores y que tengan acceso al crédito. Las razones para arribar a esa conclusión fueron las siguientes:

“Ha sido reiterado el criterio de la Procuraduría General de la República en el sentido de que no existe impedimento legal para constituir asociaciones solidaristas en el sector público, y para que el Estado y los entes que conforman la Administración Pública, hagan el aporte respectivo a esas entidades en su condición de patronos (...)

Resuelto el punto anterior, conviene recordar lo que hemos expresado en relación con la derogatoria tácita de las normas. En el dictamen C 122- 97 del 8 de julio de 1997 expresamos lo siguiente:

Por último, es necesario traer a colación el criterio de la Contraloría General de la República, que hemos indicado oportunamente, en el sentido de que los recursos del fondo no podrían trasladarse a una asociación solidarista si no existe una

norma jurídica, en este caso de rango legal, que lo permita. Revisando, tanto la ley del ICE como las disposiciones de la Ley N° 6970, no encontramos norma alguna en tal dirección, con lo que se confirma aún más la tesis de que no se dio una derogatoria tácita de la ley 3625.

- No obstante los criterios jurídicos señalados anteriormente, con la aprobación, en el año 1998, de la Ley N°7849 de reforma del inciso ch) del artículo 23 de la Ley de Regulación de Intermediación Financiera de las Organizaciones Cooperativas, se autorizó de manera expresa el giro de la reserva del pago de cesantía por parte de las instituciones públicas (incluidas las entidades bancarias como el Banco Nacional de Costa Rica) a las cooperativas u otras entidades. Esta ley dispuso:

Artículo 2.- El Estado y sus instituciones que hagan una reserva para el pago de cesantía quedan autorizados para girar los montos correspondientes a aquella, a la cooperativa de ahorro y crédito o la entidad autorizada que el trabajador, libremente, escoja o indique para administrar su cesantía.

- Con respecto a la autorización legal expresa del traslado de la reserva para el pago de cesantía por parte del Estado y sus instituciones, la Procuraduría General de la República señaló en su momento, lo siguiente:

Es con fundamento en una autorización legal expresa que los entes y órganos que conforman la Hacienda Pública se encuentran autorizados para girar los montos correspondientes al auxilio de cesantía a la cooperativa o entidad que el trabajador escoja libremente para administrarlos. De modo que el traspaso de los recursos del Banco a la asociación solidarista o a la cooperativa encuentra su origen en la ley, tal como lo exige el artículo 5 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República: todo otorgamiento de beneficios patrimoniales en favor de un sujeto privado deberá darse por ley o de acuerdo con una ley. El fin del traslado de los dineros a las entidades privadas se encuentra claramente definido en la ley y es precisamente el pago del auxilio de cesantía. Como se mencionó en el apartado anterior, tanto bajo la Ley de Asociaciones Solidaristas como bajo la Ley de Regulación de Intermediación Financiera de las

Organizaciones Cooperativas, los trabajadores afiliados adquieren una ampliación del derecho al auxilio de cesantía el cual les deberá ser cancelado en el momento y en la forma estipulada en la normativa en cuestión. Es evidente, entonces, que el traslado de los dineros del sector público al sector privado se fundamenta en la ley y que los referidos dineros deben utilizarse para el fin o destino dispuesto por el ordenamiento jurídico, sea el pago del auxilio de cesantía de conformidad con las condiciones establecidas por la ley (Opinión Jurídica OJ 042-2001 del 20 de abril del 2001) (Lo resaltado en negrita no pertenece a original)

- Por su parte, mediante Ley N°9147 de Regulación de Intermediación Financiera de las Organizaciones Cooperativas del 9 de julio del 2013, se reformó el inciso ch) del artículo 23 para disponer expresamente la autorización y, a su vez, obligación, de que el Estado, sus instituciones y las instituciones públicas no estatales que realicen el aporte destinado al fondo para el pago del auxilio de cesantía, lo hagan de forma continua e ininterrumpida:

Artículo 23.- Las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito podrán efectuar las siguientes operaciones de confianza:

(...)

ch) Administrar los aportes patronales de sus asociados, empleados de las instituciones públicas o privadas, cuyo monto mensual será fijado de común acuerdo entre empleados y empleador para que se constituya un fondo destinado prioritariamente al pago de auxilio de cesantía, si es la voluntad expresa del trabajador esa administración.

Para administrar estos aportes patronales se establecen las siguientes disposiciones:

(...)

v) El Estado y sus instituciones, las instituciones públicas no estatales o las empresas privadas que realicen un aporte patronal mensual fijado de común acuerdo con sus trabajadores, destinado prioritariamente a la constitución de un fondo para el pago del auxilio de cesantía, quedan autorizadas y deben

realizar dicho aporte de forma continua e ininterrumpida a favor del trabajador en la cooperativa de ahorro y crédito o en la entidad autorizada que el trabajador libremente escoja para administrar el aporte. (Lo resaltado en negrita no pertenece al original).

2.1.2 Naturaleza jurídica del fondo de prestaciones:

- Además de la discusión en torno a la legalidad del traslado de fondo de reserva de cesantía por parte del Banco Nacional a ASEBANACIO, en la investigación realizada se cuestionó la naturaleza jurídica de los dineros correspondientes a ese fondo. Algunos diputados señalaron que se estaba en presencia de recursos públicos (Acta N°28 del 5 de diciembre del 2019, Diputados José María Villalta y Luis Fernando Chacón) y otros diputados y comparecientes señalaron lo contrario (Acta N°38 del 5 de marzo del 2020, diputado Luis Ramón Carranza y declaración de Gustavo Vargas).

Con base en lo anterior, se considera necesario hacer referencia a los diversos criterios legales emitidos por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la República -mencionados en las audiencias o que constan en el expediente-, con relación a la naturaleza jurídica de esos recursos.

- **Criterio DJ-2236 del 7 de junio del 2010, Contraloría General de la República:** (Folio 1137 del expediente)

En este criterio, la Contraloría General de la República modifica su posición en torno a la caracterización que se le había dado anteriormente a los recursos de las instituciones públicas que se trasladan a las Asociaciones Solidaristas, **pues se reconoce que los recursos destinados al fondo de pago de cesantía son, en un principio, recursos públicos, hasta el momento en que estos se trasladan a las diversas organizaciones (asociaciones**

solidaristas, cooperativas), pues aquí adquieren la naturaleza de fondos privados pertenecientes a las personas trabajadoras. Así, se indica:

En consecuencia, la transferencia de recursos públicos que realizan los patronos a la Asociación Solidarista, no se enmarca dentro de los supuestos contemplados en los artículos 5, 6 y 7 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (...), lo que implica a su vez que no se encuentran dentro de la competencia de fiscalización de esta Contraloría General, ni de la Auditoría Interna, según se verá.

Esta conclusión, si bien es cierto difiera de la que en algún momento se expuso en el pasado, encuentra su fundamento en los recientes análisis que se han realizado por parte de esta oficina, sobre la participación de los sujetos privados en el manejo de los fondos públicos o fondos de origen público, al amparo de los artículos de nuestra Ley Orgánica.

*En definitiva, la transferencia de recursos públicos que realiza la Contraloría General a la Asociación Solidarista de los empleados de la Contraloría General, se origina dentro del marco de una relación laboral (...) **En estas condiciones, al ingresar al patrimonio de los trabajadores a través de la administración que haga la entidad que ésta selecciona-sea una asociación solidarista a otra igualmente autorizada para ello-, estaríamos frente a fondos privados, por lo que no resulta aplicable la normativa relacionada con el ordenamiento de control y fiscalización superior de la Hacienda Pública (...)***

*De esta forma, se modifica parcialmente el criterio emitido con anterioridad por esta Contraloría General en varios de sus oficios, de modo que no resultan aplicables los artículos 5, 6 y 7 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N°7428 a los aportes patronales dirigidos a las asociaciones solidaristas, así como tampoco el control que pueden ejercer las auditorías internas y la misma Contraloría sobre dichas organizaciones y los fondos privados que estas administran". **(Lo resaltado en negrita no pertenece al original)***

- **Criterio DJ-3906 del 1 de noviembre del 2010, Contraloría General de la República:** (Folio 1160 del expediente)

En este criterio se reitera lo señalado en el pronunciamiento anterior:

*Sin embargo, ante un nuevo análisis sobre el origen y la finalidad jurídicos de tales aportes en el esquema solidarista, de conformidad con la Ley de Asociaciones Solidaristas, Ley de Protección a Trabajador y jurisprudencia reciente, la CGR llega a la conclusión de que no se trata del giro de recursos públicos destinados al cumplimiento de un determinado fin, a través de una persona jurídica privada que el legislador escogió de entre otras tantas, para el cumplimiento de un objetivo público coyunturalmente relevante, sino que se trata de prestaciones derivadas directamente de la relación de empleo público, que el patrono público se encuentra en la obligación de atender para la satisfacción de un derecho adquirido de los trabajadores afiliados a una asociación solidarista, y , **en la medida en que el aporte patronal ingresa al patrimonio particular del trabajador, se está ante fondos propiedad de los trabajadores, que no obstante su origen público, entran de forma definitiva a un patrimonio privado en cumplimiento de normativa de protección social y laboral.** A lo anterior hay que agregar, que tal patrimonio es administrado a su vez por una asociación solidarista, organización sujeta al control de la Superintendencia General de Entidades Financieras, de conformidad con la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, artículo 117. **(Lo resaltado en negrita no pertenece al original)***

- **Criterio Legal C-121-2018 del 31 de mayo del 2018, Procuraduría General de la República** (Folio 1171 del expediente)

Por su parte, la Procuraduría General de la República también ha hecho énfasis en la naturaleza privada de los recursos que aportan las personas empleadoras a los fondos de cesantía y señala que éstos pertenecen a los trabajadores:

*Ahora bien, **la Ley ha determinado, de forma expresa, que los recursos provenientes de los aportes que realicen los empleadores, sean éstos públicos o privados, a los Fondos de cesantía, pertenezcan a los trabajadores.** Es decir que si bien la organización social es la administradora del Fondo, los recursos con que éste ha sido constituido son propiedad de los trabajadores quienes los recibirán al concluir la relación laboral con el empleador. En todo caso, **se debe denotar que, conforme el numeral 23.ch de la Ley de Regulación de Intermediación Financiera***

de las Organizaciones Cooperativas los únicos dueños de los aportes patronales son los trabajadores (...)

Ahora bien, de lo anterior se sigue que las organizaciones sociales, sean éstas las asociaciones solidaristas o las cooperativas, no tienen plena libertad para disponer de los recursos pertenecientes a los Fondos de Cesantía pues tienen el deber de administrar dichos recursos de forma tal que no comprometan los pagos de dicho auxilio, para lo cual deben constituir los debidos fondos de reserva. Debe insistirse, en que en de disolución, liquidación o dificultades financieras de las entidades administradoras de los aportes patronales, ninguna persona física o jurídica puede alegar derechos sobre los aportes de cesantía ni sus rendimientos, pues dichos aportes patronales no forman parte del patrimonio de las entidades administradoras y por tanto los únicos dueños son, en toda circunstancia, los trabajadores asociados. (...) **(Lo resaltado en negrita no pertenece al original)**

-Opinión Jurídica OJ-089-2020 del 24 de junio del 2020, Procuraduría General de la República. (Folio 1231 del expediente)

Finalmente, en esta opinión jurídica, la Procuraduría General de la República, ante una consulta planteada por la Presidencia de la Comisión de Control de Ingreso y Gasto Público en el asunto en investigación, procedió a evacuar las dudas relacionadas con la naturaleza jurídica de los recursos que constituyen el fondo de reserva de cesantía para afirmar de forma diáfana que:

*Por otra parte, y en cuanto a la naturaleza de los fondos, tenemos que su patrimonio se nutre fundamentalmente de los aportes de los trabajadores y de la entidad patronal. Dichos aportes mensuales que traslada el patrono –como puede serlo una entidad bancaria-, **se acreditan a la cuenta individual del trabajador, y por ende salen del patrimonio de la institución pública, para constituirse en propiedad de los empleados.***

Estamos así ante fondos que adquieren naturaleza privada, por cuanto constituyen un patrimonio que es propiedad de los trabajadores, y sobre tales recursos, la Asociación, como persona jurídica totalmente independiente de la entidad pública, lo que ostenta son facultades –y obligaciones- de custodia y

administración. Es decir, es un mero administrador, no su propietario, como tampoco lo es la entidad patronal.

Valga hacer la acotación de que el grueso del caudal de fondos que manejan este tipo de asociaciones, al provenir de los aportes de la parte patronal y del trabajador, como vimos, constituyen fondos privados, propiedad de los empleados, los cuales se encuentran acreditados en las cuentas individuales de cada uno. (Lo resaltado en negrita no pertenece al original)

2.1.3 Régimen de responsabilidad

- Por otro lado, en torno al tema de la naturaleza jurídica del fondo de reserva de cesantía, tanto la Procuraduría General de la República como la Contraloría General de la República, también han señalado **la inexistencia de una responsabilidad solidaria por la administración del fondo de cesantía.**

En ese sentido, se afirma que el patrono, incluso si se trata de una institución pública, no tiene responsabilidad solidaria ante las posibles pérdidas en que eventualmente puede incurrir una organización social (asociación solidarista o cooperativa) en la administración del fondo, pues para que exista dicha responsabilidad se requiere de una disposición legal expresa:

(...) 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 (...) (Dictamen C-121-2018 del 31 de mayo del 2018 de la Procuraduría General de la República, visible a folio 339 del expediente) (Lo subrayado no pertenece al original).

La Procuraduría General de la República en la Opinión Jurídica 089-2020 del 24 de junio del 2020 en torno a la consulta planteada por la Presidencia de la Comisión de Control de Ingreso y Gasto Público sobre el tema de investigación, hizo énfasis en que la razón fundamental por la cual el Estado no puede hacerse cargo o asumir obligaciones propias de un sujeto de derecho privado como lo es una asociación solidarista, es por el principio de legalidad. **En el tanto no exista una norma que habilite al Estado a rendir una garantía sobre los recursos que maneja una asociación (o una cooperativa), tal posibilidad se encuentra prohibida.**

Asimismo, la Contraloría General de la República ha señalado que la responsabilidad de una entidad pública está- en tesis de principio-directamente relacionada con las obligaciones o deberes impuestos por el ordenamiento jurídico. **No cabe responsabilidad alguna de un sujeto público en supuestos donde no hay intervención alguna de su parte, ni aún en su condición de patrono**, máxime si sus atribuciones no tienen efecto en otras personas jurídicas reguladas por legislación especial, como serían las asociaciones solidaristas. **Una vez que el patrono público transfiere el aporte patronal a la solidarista, queda liberado de la obligación, sin que pueda atribuírsele responsabilidad alguna**

por las decisiones tomadas en la administración de los fondos. (DJ-3906-2010 del 1° de noviembre del 2010, visible a folio 1163)

- Las instituciones públicas que se encuentren obligadas al traslado de recursos para el fondo de reserva del pago de cesantía tienen, únicamente, **un deber de diligencia con respecto a la verificación de las condiciones del manejo de los fondos de las personas trabajadoras a cargo de las asociaciones solidaristas para que estos sean administrados correctamente.** En caso de detectar una situación anómala, se encuentran obligadas a poner en conocimiento de las autoridades de supervisión. (Criterio número CGR-DJ-1212-2015 del 29 de junio del 2015, visible a folio 1179)

Esta posición ha sido sostenida de manera reiterada en el tiempo por la Contraloría General de la República en diversos pronunciamientos que constan en el expediente de investigación (DJ-2236 del 7 de junio del 2010, visible a folio 1133; DFOE-ED-0370 del 7 de junio del 2010, visible a folio 1142; DJ-3906-2010 del 1° de noviembre del 2010, visible a folio 1163).

En un primero momento, dicha institución estableció que para salvaguardar los recursos que se transfieren a las asociaciones solidaristas, **el patrono debe estar vigilante del buen uso que se haga de esos recursos, para lo cual le corresponde “ establecer los mecanismos que considere necesarios para lograr que se cumpla con el fin dispuesto por el legislador en la Ley 6970, coadyuvando de esta manera con la responsabilidad de control sobre la administración de dichos recursos que tienen los trabajadores afiliados y otros órganos de control”.** Aunado a lo anterior, señaló que la administración activa puede solicitar a la asociación solidarista, que sus inversiones se ajusten a los principios de sana administración financiera, tales como seguridad, rentabilidad y liquidez y debe de estar vigilante de que ello se cumpla. (Oficio DFOE-ED-0370 del 7 de junio del 2010, visible a folio 1142 del expediente).

Posteriormente, la Contraloría General de la República flexibilizó la posición anterior y estableció que no se trata de que las administraciones activas asuman responsabilidad alguna en la administración de los fondos de cesantía, pues eso es responsabilidad exclusiva y excluyente de la solidarista. Se trata, más bien, de brindar colaboración para apoyar la mejor gestión de los fondos. Así, dispuso:

(...) En primer término, debe aclarar esta Contraloría General, que ese deber de diligencia de la Administración sobre el manejo de los fondos de cesantía que administra la Solidarista, alude estrictamente a una disponibilidad por parte del patrono público para colaborar en la mejor gestión de los fondos de cesantía, de modo que a través de una actitud preventiva, apoye, dentro de sus posibilidades, la sana administración de los fondos” (DJ-3906-2010 del 1° de noviembre del 2010, visible a folio 1163)

2.1.4 Sistema de control

- **El órgano fiscalizador establecido por la ley, para la vigilancia de la sana administración de los recursos que se transfieren a las asociaciones solidaristas es la Superintendencia General de Entidades Financieras, SUGEF**, de conformidad con el artículo 117 de la Ley N°7558, Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica³, (DFOE-ED-0370 del 7 de junio del 2010, visible a folio 1142; DJ-3906-2010 del 1° de noviembre del 2010, visible a folio 1163) que establece:

Artículo 117.- Organismos fiscalizados

³ Asimismo, en la Ley N° 9859 Reforma a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, se dispuso la responsabilidad de la SUGEF en la vigilancia de las tasas de interés que cobran las entidades, dentro de ellas, las asociaciones solidaristas, en el otorgamiento de créditos, salvo en el caso de los microcréditos.

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.

- El Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF), mediante artículo 9, del acta de sesión 1375- 2017, del 14 de noviembre del 2017, modificó lo dispuesto en un acuerdo adoptado en junio de 1996, en el que se eximía de fiscalización a todas las asociaciones solidaristas del país y, a partir de una serie de valoraciones técnicas, dispuso someter a regulación y supervisión de la SUGEF, tanto a las asociaciones solidaristas como a cierto grupo de cooperativas de ahorro y crédito.

En el artículo 8 del Acta de la Sesión 1469-2018 del 18 de diciembre del 2018, acordó, en los términos del artículo 117 mencionado anteriormente, someter a la fiscalización de la SUGEF a cinco asociaciones solidaristas consideradas las más relevantes del país, dentro de ellas, a ASEBANCIO.

Posteriormente, el CONASSIF acordó que dicha supervisión se haría efectiva a partir del 1° de enero del 2021. Esa fecha fue pospuesta para el 1° de enero del 2022 según consta en el artículo 6 del acta de la sesión N°1633-2020 del 16 de diciembre de 2020.

No obstante, finalmente el **CONASSIF**, modificando su posición, acordó en el artículo 5 del acta de la sesión 1672-2021 del 5 de julio de 2021, eximir de la supervisión efectuada por la SUGEF a todas las asociaciones solidaristas y derogó todos los acuerdos anteriores relacionados con esa supervisión.⁴

Cabe resaltar lo señalado en dicho acuerdo:

(...) 27. En el proceso de definición del marco de supervisión al grupo de cinco asociaciones solidaristas, la SUGEF, luego de un concienzudo análisis técnico, legal y de una valoración de todas las circunstancias que han sido expuestas en los considerandos previos, concluyó que era aplicable la prerrogativa del párrafo tercero del artículo 117 de la Ley 7558, que faculta al Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) a eximir de la fiscalización a las entidades mencionadas (...)

28. El ejercicio de las potestades de supervisión por parte de la Superintendencia General de Entidades Financieras, en dicho contexto legal, resultaría de poco valor agregado frente a los fines de la supervisión, con el consiguiente detrimento en el adecuado y eficiente uso de los recursos de supervisión, por lo que no se considera conveniente efectuar la supervisión en tales circunstancias, pues solventar los principales obstáculos identificados, requeriría la realización de reformas sustanciales al marco legal aplicable.

Así las cosas, al amparo de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 117 de la Ley Orgánica del Banco Central, en la actualidad las asociaciones solidaristas no están sujetas a ningún tipo de fiscalización.

⁴ En razón de que esta información no consta en el expediente, y con el fin de verificar si realmente la SUGEF lleva a cabo la fiscalización de las asociaciones solidaristas, se consultó la página web de la institución:
https://www.sugef.fi.cr/entidades_supervisadas/lista_entidades_supervisadas/entidades_fiscalizadas/2022_10.pdf

2.2 Objetivo 2

Violación del artículo 14 de la Ley de Asociaciones Solidaristas por el desempeño de cargos en la Junta Directiva de ASEBANACIO por parte de altos funcionarios del Banco Nacional de Costa Rica

- El artículo 14 de la Ley 6970 de Asociaciones Solidaristas, en lo que respecta al tema indica, expresamente, lo siguiente:

*Artículo 14.- (...) En todo caso, la junta de cada asociación deberá integrarse únicamente con trabajadores, incluidos aquellos, que posean acciones o que tengan alguna participación en la propiedad de la empresa. **No podrán ocupar cargo alguno en la junta directiva los que ostenten la condición de representantes patronales, entendidos estos como directores, gerentes, auditores, administradores o apoderados de la empresa (...)***

- En la declaración rendida por la señora Karen Vargas, en su condición de Gerente de ASEBANACIO y su abogado, Rodrigo Araya, (Acta N° 28 del 5 de diciembre del 2019) se confirmó que, a lo largo de los años, la Junta Directiva de la Asociación estuvo conformada por personas que ostentaban altos cargos en el Banco Nacional.

Esta aseveración fue confirmada también por el señor Allan Castro Tasara, expresidente de la Junta Directiva de ASEBANACIO a partir de mes de octubre del año 2017, fecha en la cual ingresa una nueva Junta Directiva y se procede a la investigación de diversos hechos irregulares que se dieron en la organización. El señor Castro expresamente indicó: *“Esto es una pregunta que nosotros, como miembros de la Junta Directiva de Asebanacio, también nos hacemos, porque los miembros que estaban en ese momento, en la Asociación Solidarista, eran funcionarios del banco, altamente experimentados, incluso gente que fue Director de Crédito, Directos de Finanzas que, dicho sea de paso, no podían estar ocupando esos puestos”* (Acta N° 30 del 6 de febrero del 2020).

Asimismo, el ex directivo de Asebanacio, el señor Julio César Alfaro Barrantes, confirmó a la Comisión la pertenencia de empleados de alto nivel del Banco Nacional, en la Junta Directiva de la asociación solidarista. (Acta N°32, del 13 de febrero del 2020)

- Según la información que consta en el expediente, **los directivos cuestionados por integrar la Junta Directiva de ASEBANACIO, al mismo tiempo que ocupaban puestos de alto rango en el Banco Nacional, son los señores Óscar Prado Mendoza y Jorge Agüero Alvarado.** Del histórico de la integración de la Junta Directiva de la Asociación Solidarista que consta en el expediente, se detalla que el señor Óscar Prado Mendoza, ostentó el puesto de Presidente en los años 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016, y el señor Jorge Agüero Alvarado, el puesto de vocal, en los años 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016. (Folio 943 del expediente)

- **El señor Jorge Agüero Alvarado, para el mes de marzo del 2014, se desempeñaba como Director General de Crédito del Banco Nacional e integraba el Comité de Inversiones de dicha institución bancaria.** Para ese año, participó en una sesión del Comité de Inversiones del Banco y propuso la venta de un crédito del Banco Nacional a ASEBANACIO (Acta N°48-2014 del 13 de marzo del 2014), siendo él miembro de la Junta Directiva de la asociación. (Acta N°33 del 13 de febrero del 2020 y folio 85 del expediente). **Por su parte, el señor Oscar Prado Mendoza, para el año 2015, año en que se desempeñaba como Presidente de la Junta Directiva de ASEBANACIO** (y que venía desempeñando de manera ininterrumpida desde el año 2011), **ocupaba el puesto de Director General de Finanzas del Banco Nacional** (Según consta en oficio de la Contraloría General de la República, DFOE-EC-0333 del 29 de abril del 2015). **Además, para el mes de marzo del año 2017, el señor Prado Mendoza, se desempeñaba como Director de Planeación y Control Financiero del Banco Nacional, a su vez que todavía se encontraba ejerciendo la Presidencia de la Junta Directiva de la asociación solidarista.** (Según consta en el Acta de Sesión

Extraordinaria de la Junta Directiva del Banco Nacional, N°12.156 del 28 de marzo del 2017)⁵

- La Dirección Jurídica del Banco Nacional mediante oficios N° D.J/5475-2018 del 19 de diciembre del 2018 y D.J /094-2019 del 10 de enero del 2019, confirmó la prohibición de que personas que ostenten la condición de representantes patronales, tales como Gerente General, Subgerentes Generales, Directores Corporativos, Directores Regionales, Direcciones en general, Auditor y Subauditor del Banco Nacional, ocupen puestos en la Junta Directiva de ASEBANACIO.

Asimismo, según se desprende la consulta que dio origen al criterio legal contenido en esos oficios, se confirmó que **tanto el señor Agüero como el señor Campos, fueron nombrados en la Junta Directiva de ASEBANACIO en contra de la ley.** No obstante, no existió nulidad de los actos dictados por la Junta Directiva en el periodo en que estas personas integraron dicho órgano colegiado. (Folio 469 del expediente)

- En la sesión N° 12.182, artículo XIV, del 7 de agosto del 2017, la Junta Directiva del Banco Nacional aprobó una modificación al Código de Conducta y Ética del Conglomerado Banco Nacional (aprobado el 14 de febrero del 2012), en el apartado relativo a los conflictos de interés. Se limitó la participación de funcionarios de alto nivel del Banco Nacional en la Junta Directiva de ASEBANACIO, *“con el fin de evitar los conflictos de interés cuando funcionarios de alto nivel que poseen información confidencial de nuestros clientes- que está [sic] (protegida por secreto bancario), pueda ser utilizada para ofrecer créditos a clientes de la institución, en ASEBANACIO”.* (Acta N°5 del 25 de junio del 2020,

⁵ Ambos documentos relacionados con los puestos desempeñados por el señor Prado Mendoza, se obtuvieron de la consulta directa realizada en Internet, en las páginas web:

https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2015/SIGYD_D_2015007664.pdf y
https://www.bncr.fi.cr/cache_13a3/content/160924000005745.pdf

declaración de Jeannette Ruiz Delgado, en su condición de Presidenta Junta Directiva del Banco Nacional)

De esta manera, el Código de Conducta y Ética en mención dispone lo siguiente:

3.3 Los Conflictos de Interés

Los colaboradores del Conglomerado Banco Nacional, debemos actuar de manera honesta y ética, buscando siempre la protección de los intereses de la Institución.

Ante ello:

Debemos evitar cualquier situación que pueda originar un conflicto de intereses, entendiendo por éste las situaciones que puedan de cualquier manera contraponer los intereses personales y los del Conglomerado Banco Nacional, de los clientes u otro tipo de públicos.

Para prevenir la posible presencia de conflictos de interés al interior, debemos abstenernos de: (...)

Restricciones a la participación en organizaciones sociales. *Los funcionarios y servidores del Conglomerado del Banco Nacional que integran la Administración Superior u ocupan cargos dentro del régimen de confianza, no podrán ocupar cargo alguno en la junta directiva, órganos de fiscalización, y/o comités que tengan las asociaciones y cooperativas integradas por funcionarios y empleados del Conglomerado. Asimismo, tratándose de tales asociaciones o cooperativas, todos los funcionarios y empleados del Conglomerado deberán ser vigilantes de la obligación de resguardar rigurosamente el secreto bancario y la confidencialidad de la información de los clientes, así como de los productos, servicios, procedimientos y estrategias comerciales que ofrece el Banco y de las cuales tengan conocimiento en la atención de sus funciones. En las relaciones comerciales con dichas organizaciones, sólo podrá autorizar la prestación de operaciones y servicios bancarios que no representen un conflicto de interés o puedan comprometer la imagen institucional como institución pública y en igualdad de condiciones a las que se tengan establecidas para los clientes del Banco.*

- A fecha de elaboración de este informe, no se conoce acción disciplinaria alguna por parte del Banco Nacional contra los funcionarios que actuaron en contra de la ley.

2.3 Objetivo 3

Obtención de créditos en condiciones irregulares y de beneficios directos relacionados con el traslado de fondos de prestaciones para la creación de ASEBANACIO, por parte de gerentes, subgerentes y otros altos funcionarios del Banco Nacional.

- ASEBANACIO inicia operaciones en el mes de octubre del año 2011. Para el año 2012, **y en menos de un año de su creación, la asociación ya había empezado a otorgar créditos** a empresas y a personas, dentro de ellas, a altos funcionarios del Banco Nacional (Acta N° 28 del 5 de diciembre del 2019). Tal es el caso del crédito otorgado al señor Rigoberto Alpizar, quien desempeñó el puesto de Subgerente General del Banco Nacional y quien tuvo a cargo la elaboración del proyecto de conformación de la Asociación. En el año 2012, se le otorgó un primer crédito por 30.5 millones de colones y en el año 2013, se le otorgó un segundo crédito por 160 millones de colones, superando el límite crediticio establecido en la Asociación. (Acta N°34 del 19 de febrero de 2020).
- Por su parte, ASEBANACIO también otorgó créditos a integrantes de la Junta Directiva de la misma asociación que, como se indicó anteriormente, ostentaron puestos de alta jerarquía en el Banco Nacional. En las declaraciones dadas por el señor Roberto Ureña, quien se desempeñó como Gerente General de ASEBANACIO, se confirma el otorgamiento de un préstamo al señor Óscar Prado Mendoza, Presidente de la Junta Directiva de la Asociación y Director General de Finanzas del Banco Nacional, por 59.4 millones de colones, sin contar con garantías suficientes para hacerle frente a la deuda (Acta N°37 del 27 de febrero del 2020)
- Consta en el expediente de investigación, los datos relacionados con los procesos judiciales de cobro que debió interponer ASEBANACIO, en los años 2018 y 2019, contra los señores Rigoberto Alpizar Salazar, ex Subgerente General del Banco

Nacional (Expediente 19-15819-1158-CJ) y Óscar Prado Mendoza, ex Presidente de la asociación y Director de Finanzas del Banco Nacional (Expedientes 19-16560-1044-CJ, 18-15167-1044-CJ, 19-1896-1044-CJ) por incumplimiento de pago. (Folio 125 del expediente)

2.4 Objetivo 4

Uso irregular y corrupto de los recursos provenientes del traslado del fondo de prestaciones del Banco Nacional de Costa Rica a ASEBANACIO, para el otorgamiento de créditos a terceros no asociados, en condiciones irregulares y de altísimo riesgo, en una especie de “banco paralelo” con menores niveles de regulación.

- La Junta Directiva de ASEBANACIO, que asumió labores en el mes de octubre del 2017, detectó una serie de irregularidades en aspectos de índole organizativo y crediticio en la asociación. Estas irregularidades se consignaron en un documento denominado “Informe de hechos relevantes”, con fecha del 15 de diciembre del 2017, que fue validado por la empresa externa KPMG y presentado ante las autoridades del Ministerio Público, Junta Directiva y Auditoría del Banco Nacional, Contraloría General de la República, Superintendencia General de Entidades Financieras y Ministerio de Trabajo. (Acta N°29 del 6 de febrero del 2020)
- Asimismo, la Gerencia General contratada en el año 2019 por la asociación, verificó la existencia de auditorías externas llevadas a cabo por las empresas KPMG y Crowe Horwath, entre otras, que señalaban, todos los años, que **ASEBANACIO no contaba con una debida gestión de riesgos y además ostentaba un nivel de madurez débil o incipiente. Lo anterior, pese a estar dirigida por personas con experiencia bancaria.** (Acta N°28 del 5 de diciembre del 2019 y Acta N° 30 del 6 de febrero del 2020)
- **Del total de auditorías externas realizadas a ASEBANACIO, se contabilizaron un total de 253 hallazgos que reflejaban debilidades en administración y**

supervisión. Esos hallazgos se encontraban principalmente en las áreas de contabilidad, crédito y en el tema financiero. (Acta N°28 del 5 de diciembre del 2019)

- La señora Karen Vargas, quien asumió la Gerencia General de ASEBANACIO en el año 2019, indicó: *“Estamos hablando de la segunda asociación más grande de Costa Rica, que administraba sin control, se administraba sin un entorno de control, sin comunicación, sin supervisión, sin una evaluación de riesgos (...) realmente acá, yo me topo que ni tan siquiera los principios básicos de administración pasaron por ahí (...).”* (Acta N°28 del 5 de diciembre del 2019). Esta situación también la denunció la señora María Isabel Bonilla, quien ostentó el cargo de Secretaria de la Junta Directiva de la asociación a partir del mes de octubre del 2017, cuando indicó: *“Nuestra preocupación fue mayor cuando ya logramos ingresar y encontrar que no había un solo control en nuestra asociación a pesar de ser administrada por grandes banqueros, los cuales tenemos en nuestro ADN, temas de control, de protección y básicamente, en mi caso como secretaria, me llamó poderosamente la atención, el tema de la custodia de las actas, la fundamentación de acuerdos, no había expedientes de crédito con terceros, que era uno de los temas”* (Acta N° 29 del 6 de febrero del 2020)
- Además, antes del mes de octubre del 2017, ASEBANACIO contaba con una política de privacidad de la información. Se consideraba que toda la información financiera de la asociación era de índole privada. No había libre acceso a la información por parte de las personas asociadas. La reglamentación existente fue eliminada en el mes de octubre del año 2017, fecha en la que ingresó la nueva Junta Directiva. (Acta N° 30 del 6 de febrero del 2020)
- Las debilidades detectadas en las auditorías realizadas y recopiladas en el documento “Informe de hechos relevantes”, dan cuenta de que, **en materia crediticia, se daban créditos sin revisión de documentación y sin la existencia de garantías. También, se establecían tasas de interés**

diferenciadas entre los mismos asociados y no existían debidas gestiones de cobro. Carecían de políticas de crédito y políticas de inversión. (Acta N°28 del 5 de diciembre del 2019).

- Para la época en que se dieron las irregularidades mencionadas, autoridades del Banco Nacional habían sostenido reuniones con los señores Óscar Prado Mendoza y Roberto Ureña Monge, Presidente y Gerente de ASEBANACIO, para plantear la necesidad de reforzar la asociación con personal profesional en temas de control interno, riesgos y la contratación de auditorías externas con experiencia en fiscalización, debido al crecimiento que se venía reflejando. (Acta N° 3 del 24 de junio del 2021).

Consta en el expediente el Memorando DGR-M-008-16, del mes de marzo del 2016, suscrito por el señor Allan Calderón, Director General de Riesgos, en el que se recomienda: 1) que la asociación establezca un límite de crédito máximo de 50 millones de dólares, 2) solicitar información financiera a la asociación con una periodicidad de 3 meses, 3) contratar auditorías externas anuales de riesgos, por cuanto el riesgo operativo y crediticio había crecido mucho (Folio 1578 del expediente).

Esta solicitud fue rechazada por la Junta Directiva de ASEBANACIO (comunicada por el señor Jeison Alpízar, Subgerente de ASEBANACIO en el mes de setiembre del 2016) que indicó que la asociación ya contaba con auditorías anuales efectuadas por empresas de prestigio que contemplaban ya la evaluación de riesgos operativos y crediticios, y que las acciones emprendidas por la asociación eran responsabilidad única y exclusiva de esta institución. (Folio 1580 y 1581 del expediente)

- Según la declaración rendida por la señora Karen Vargas, Gerente General de la asociación, en materia de créditos empresariales, **ASEBANACIO colocó dos mil ciento ochenta y un millón de colones sin garantía. Además, reportó una**

pérdida de aproximadamente 15 mil millones de colones (11 mil millones de colones según las estimaciones realizadas por la Junta Directiva que ingresó en octubre del 2017, más 4 mil millones de colones de pérdidas que se habían establecido en el periodo anterior a octubre del 2017), suma que tuvo que ser asumida por cada uno de los cinco mil asociados del monto correspondiente al ahorro obrero. Esta situación fue catalogada como un “acto de violencia financiera” (Acta N°28 del 5 de diciembre del 2019, Acta N° 29 del 6 febrero del 2020, Acta N° 30 del 5 de febrero del 2020).

- Consta en el expediente la lista de créditos empresariales en procesos de cobro judicial que otorgó ASEBANACIO. La estimación realizada por la asociación por posible incobrabilidad es de un 100% en todos los casos. Todos los créditos fueron aprobados por la Junta Directiva de la asociación en el período comprendido del 2013 a inicios del 2017. Además, **algunas de las empresas eran conocidas por encontrarse en convenio preventivo de acreedores (proceso concursal), como es el caso de la empresa Land Business o Casa Blanca⁶, o por pertenecer a personas cuestionadas por posibles participaciones en actos de corrupción**, como es el caso del señor Juan Carlos Bolaños y su empresa JCB Constructora y Alquileres S.A.⁷

Las empresas que figuran en la lista de créditos incobrables son: (Folio 123 del expediente)

El Toro Bonito Z.V. S.A.

⁶ Según comunicado emitido por ASEBANACIO el día 15 de febrero del 2017, la asociación compró el crédito que tenía la empresa Land Business con el Banco Nacional de Costa Rica. La compra se realizó por el 100% del valor del crédito. El Banco Nacional cedió además del crédito, los derechos en el fideicomiso de garantía. Una vez adquirido el crédito, ASEBANACIO procedió a legalizar los créditos dentro del proceso concursal que tenía abierto la empresa. Para ese día, se comunicó que la asociación estaba segura de que podría recurrar de manera satisfactoria los recursos prestados. (Folio 1132 del expediente)

⁷ Al señor Juan Carlos Bolaños y sus empresas, ASEBANACIO le desembolsó un total de 22 mil millones de colones. La pérdida real que tuvo la asociación con los préstamos otorgados al señor Bolaños asciende a 3 mil millones de colones. (Acta N° 30 del 6 de febrero del 2020).

JCB Constructora y Alquileres S.A.
Constructora RAASA S.A
Comandos de Seguridad DELTA S.A
Constructora Sánchez Carvajal S.A.
Grupo OROSI S.A.
Land Business S.A. (Casa Blanca)
Constructora Hermanos Brenes S.A.
Constructora PRESBERE S.A.
I.S.S Integral Security Systems S.A
José Francisco Carranza Ramírez
Flevent de C.R Ltda
German Gonzalo Sánchez Mora

- En materia de créditos empresariales, ASEBANACIO aprobó y giró créditos, a personas no asociadas, con montos muy elevados. Por ejemplo, se otorgó un crédito a la empresa Sinocem HongKong, (cuyo dueño es el señor Juan Carlos Bolaños) por un monto de un millón ochocientos ochenta y ocho mil dólares sin contar con un contrato formal, sin que constara la aprobación de la Junta Directiva ni del Comité Administrativo y sin la firma de señal de aprobación por parte de la Asociación. (Acta N° 37 del 27 de febrero del 2020)

Si se toma en consideración que el patrimonio de la asociación ronda los 85 mil millones de colones y los activos rondan alrededor de 90 mil millones de colones, cualquier crédito superior a los mil millones de colones era un crédito significativo porque representaba más de 1% del total de activos y capital de las cinco mil personas asociadas. (Acta N° 33 del 13 de febrero del 2020).

- A diferencia de lo que sucedía con los créditos empresariales, para las personas asociadas, el tope del crédito era de hasta 150 millones de colones. (Acta N° 37 del 27 de febrero del 2020). Además, a diferencia de lo que ocurría con las

empresas, se rechazaron créditos de personas asociadas por no contar con garantías suficientes. (Acta N° 34, 19 de febrero del 2020)

- En materia de otorgamiento de créditos, en ASEBANACIO también operó la modalidad de convertir el crédito manteniendo la misma garantía ofrecida inicialmente. En palabras más sencillas lo explicó el declarante, Rodrigo Araya Solano: *“Había otra modalidad, que era la que si yo como un tercero, o una empresa, solicitaba un crédito, por ejemplo, de cien colones, me pedían una garantía de cien colones y yo otorgaba esa garantía de cien colones. En la reunión de Junta Directiva, a la semana o dos semanas, yo convertía ese crédito en un crédito de mil colones, manteniendo la garantía de cien colones”*. (Acta N° 28 del 5 de diciembre del 2020).
- En la investigación se determinó que algunas de las empresas sujetas a crédito por parte de ASEBANACIO también eran clientes del Banco Nacional. Se hizo referencia a que cuando los “créditos se caían” para el Banco Nacional, curiosamente pasaban a la asociación solidarista. (Acta N° 29 del 6 de febrero del 2020). Además, en el expediente consta documentación en la que el Comité de Inversiones del Banco Nacional aprobaba la venta “pasiva y silenciosa” de créditos, a ASEBANACIO. Este es el caso de la venta del crédito a cargo de la empresa Agro Superior S.A. por un monto de US \$5.000.000 (Folios 85 y 86 del expediente). La propuesta de compra fue planteada por el Director General de Crédito del Banco Nacional, el señor Jorge Agüero, quien también formaba parte de la Junta Directiva de la asociación.

El señor Bernardo Alfaro Araya, indicó en su declaración, que para el año 2014, el tipo de cambio se depreció sustancialmente y eso obligó al Banco Nacional a reducir su cartera en dólares para recuperar su nivel de suficiencia. Por lo anterior, la entidad bancaria puso en venta noventa millones de dólares en participaciones en créditos Triple A. (Acta N° 38 del 5 de marzo del 2020)

Sobre este tema, el señor Gustavo Vargas Fernández, Gerente General del Banco Nacional en su momento, reconoció la venta de participaciones de créditos del Banco Nacional a ASEBANACIO e indicó que se trata de negocios comunes entre entidades financieras. Reconoció, también, que ASEBANACIO hizo una propuesta de compra al Banco, de un crédito otorgado a una empresa que se había sometido a un convenio preventivo de acreedores en el mes de enero del 2017, pero que para ese momento el saldo de la deuda que tenía el Banco Nacional estaba garantizada con un fideicomiso de garantía. (Acta N° 38 del 5 de marzo del 2020)

- En la aprobación de créditos a empresas por parte de ASEBANACIO, hubo injerencia de terceras personas funcionarias del Banco Nacional. Tal es el caso de señora Marietta Herrera, Directora Jurídica del Banco Nacional, quien sostuvo comunicaciones electrónicas con representantes de ASEBANACIO, para recomendar un crédito a Casa Blanca, crédito que, a la postre, también llegó a integrar la lista de créditos incobrables. (Acta N° 37 del 27 de febrero del 2020).
- Las personas integrantes de las Juntas Directivas de ASEBANACIO en los años comprendidos del 2011 hasta el 2017, que llegaron a declarar en audiencia, no tenían conocimiento de los alcances de la normativa sobre asociaciones solidaristas y desconocían haber aprobado ciertos créditos a terceros, pues confiaban “ciegamente” en las personas que consideraban expertas en el tema, como el señor Roberto Ureña, Gerente General y el señor Óscar Prado, presidente de la Junta Directiva. (Acta N° 31 del 19 de febrero del 2020)
- Con la llegada de la nueva Junta Directiva de la asociación en el mes de octubre del 2017, se estableció una nueva política de crédito que fijó topes máximos de crédito y matrices de aprobación para las personas asociadas. Además, se eliminó el otorgamiento de nuevos créditos corporativos. (Acta N° 33 del 13 de febrero del 2020) A partir de los cambios realizados, para finales del mes de diciembre del 2019 e inicios del año 2020, el patrimonio de ASEBANACIO se encontraba seguro,

estable y sólido, sin sufrir el riesgo de una eventual disolución y liquidación (Acta N° 28 del 5 de diciembre del 2019 y Acta N° 30 del 6 de febrero del 2020)

- Por otra parte, con respecto al otorgamiento de créditos a terceros no asociados por parte de ASEBANACIO, en el transcurso de la investigación se llegó a discutir la posibilidad legal de otorgar créditos a terceros de conformidad con lo dispuesto en el inciso c) del artículo 8 de la Ley N°6970 de Asociaciones Solidaristas, que dispone: (Acta N° 29 del 6 de febrero del 2020)

Artículo 8°. - A las asociaciones solidaristas, sus órganos de gobierno y administración, así como sus representantes legales, les está absolutamente prohibido:

(...)

c) Hacer partícipe de los rendimientos, recursos, servicios y demás beneficios de la asociación a terceras personas, con excepción de aquellos casos tendientes a favorecer, en forma especial, a trabajadores del mismo patrono (...)

En las declaraciones rendidas por el señor Bernardo Alfaro Araya, quien para la fecha de la comparecencia se encontraba desempeñando el puesto de Superintendente General de Entidades Financieras SUGEF, se indicó que existe un consenso en la Dirección Jurídica de la entidad de que las asociaciones solidaristas sí pueden dar créditos a terceros, ya que se interpreta que el inciso c) del artículo 8 de la Ley N° 6970 hace referencia a los excedentes de la asociación que sí deben ser repartidos únicamente a las personas asociadas. (Acta N° 38 del 5 de marzo de 2020)

Por su parte, los artículos 4 y 9 de la Ley N°6970, hacen referencia a las operaciones que pueden ejecutar las asociaciones solidaristas, e indican:

Artículo 4.- 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, crédito y de inversión, así como cualesquiera otras que sean rentables (...)

Artículo 9.- Para todos los efectos legales, se presume que las asociaciones solidaristas establecidas conforme a la presente ley no generan utilidades, salvo aquellos rendimientos provenientes de inversiones y operaciones puramente mercantiles (...)

De conformidad con estos artículos, la Procuraduría General de la República ha externado criterios legales en los que ratifica que, **si bien lo normal es que las asociaciones solidaristas realicen captación y créditos con las personas asociadas, su actividad no se restringe únicamente a esas personas, pues tienen la potestad legal de llevar a cabo intermediación financiera abierta.** De esta manera, ha indicado que:

La Ley N° 6970 de 7 de noviembre de 1984 regula las asociaciones solidaristas. Estas organizaciones sociales están autorizadas a realizar distintas actividades, entre ellas la financiera. En efecto, el artículo 4 de dicha Ley autoriza a las asociaciones solidaristas a “realizar toda especie de operaciones lícitas encaminadas al mejoramiento socioeconómico de sus afiliados, en procura de dignificar y elevar su nivel de vida”. Agregándose en lo que aquí interesa:

“En tal sentido podrán efectuar operaciones de ahorro, de crédito y de inversión, así como cualesquiera otras que sean rentables....

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”.

La Ley no restringe el ámbito de la actividad financiera a los asociados, por lo que en principio pueden realizar intermediación financiera abierta. Lo normal es, empero, que la captación y el crédito se realice con los asociados. Por demás, el artículo 117 de la Ley N° 7558 reafirma la condición legal de intermediario financiero y la competencia de la Superintendencia General de Entidades Financieras. No obstante, permite que sean eximidas de esa supervisión. **(Lo resaltado en negrita no pertenece al original).**
(Dictamen 235-2005 del 27 de junio del 2005)

La Procuraduría General de la República reafirmó este criterio, cuando indicó además que:

*En orden a las asociaciones solidaristas, la Ley de Asociaciones Solidaristas en su artículo 9 establece una presunción en sentido similar a la de las cooperativas. Una presunción que cede, empero, cuando se realizan operaciones puramente mercantiles. Carácter que debe presuponerse de las operaciones de intermediación financiera abierta (...) En consecuencia, **sólo en el tanto en que las asociaciones solidaristas realicen actividad de intermediación abierta, sea con terceros, podrá considerarse que genera utilidades.** Por ende, sólo en ese supuesto podrá considerarse que es sujeto contribuyente del aporte obligatorio dispuesto por el artículo 6 de cita. Es entendido que el aporte se calcula sobre las utilidades generadas por la intermediación abierta, no por los excedentes generados por la operación con los propios asociados. **(Lo resaltado en negrita no pertenece al original) (Opinión Jurídica 32-2006 del 15 de marzo del 2006)***

- Por otro lado, el documento denominado “Informe de Hechos Relevantes” elaborado por la Junta Directiva de ASEBANACIO, tal y como se indicó anteriormente, fue presentado ante el Ministerio Público en el mes de diciembre del año 2017. Con base en ese informe, la Fiscalía de Fraudes del I Circuito Judicial de San José, tramita el expediente judicial N° 17-000075-0033-PE para la investigación de varios delitos, tales como administración fraudulenta, tráfico de influencias e intermediación financiera ilegal. (Acta N° 28 del 5 de diciembre del 2019). A ese expediente se le han acumulado dos causas posteriores relacionadas con el mismo tema (expedientes: 19-000077-0621-PE y 19-000174-1218-PE). El expediente actualmente se encuentra en trámite a cargo de la fiscal Marcela Muñoz Ramírez.⁸

⁸ Información brindada por la auxiliar administrativa de la Fiscalía de Fraudes del I Circuito Judicial de San José el día 27 de marzo del 2023.

- El “Informe de Hechos Relevantes” también fue puesto en conocimiento a la Contraloría General de la República. Esta institución trasladó el documento a la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) con base en los criterios legales externados en los que se estableció que el organismo fiscalizador por ley es la SUGEF. Sin embargo, dicha entidad se limitó a indicar que no podía tomar ninguna disposición al respecto ya que por órdenes del CONASSIF, ASEBANACIO no es una asociación supervisada.
- Asimismo, el documento “Informe de Hechos Relevantes” fue puesto en conocimiento de la Junta Directiva del Banco Nacional en el mes de diciembre del 2017. En el mes de enero del año 2018, representantes de la Junta Directiva de ASEBANACIO expusieron sobre el documento ante la Junta Directiva del Banco Nacional. Posteriormente, para el año 2019, también le correspondió a la señora Karen Vargas, Gerente General de la asociación, exponer sobre las irregularidades detectadas ante dicho órgano colegiado. (Acta N° 28 del 5 de diciembre del 2019 y Acta N° 29 del 6 de febrero del 2020)
- Pese a que, durante los años 2018 y 2019, representantes de ASEBANACIO continuaron enviando cartas a la Junta Directiva del Banco Nacional sobre el tema, para el mes de febrero del año 2020, no habían obtenido ninguna respuesta. Únicamente se les puso en conocimiento de un criterio legal externado en el mes de noviembre del 2019, por el abogado y ex magistrado de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Ernesto Jinesta Lobo -quien había sido contratado por el Banco Nacional para el análisis de la legalidad del traslado de los fondos de reserva de cesantía-, en el que se hace referencia a la necesidad de iniciar procedimientos administrativos disciplinarios para determinar la imposición de una sanción, en razón de la pérdida de confianza de los funcionarios bancarios que deben adecuar su conducta a un mayor grado de transparencia y probidad, tanto en su esfera laboral como en su esfera privada, independientemente de que los hechos denunciados acontecieran en lo interno de la asociación solidarista. (Acta N° 29 del 6 de febrero del 2020)

- Tal y como se indicó en apartados anteriores, la Dirección Jurídica del Banco Nacional mediante oficios N° D.J/5475-2018 del 19 de diciembre del 2018 y D.J /094-2019 del 10 de enero del 2019, confirmó la prohibición de las personas que ostenten la condición de representantes patronales del Banco Nacional en el desempeño de puestos en la Junta Directiva de ASEBANACIO. **Esta confirmación implicó que la Dirección Jurídica del Banco Nacional tuviera conocimiento de que los funcionarios bancarios, Óscar Prado y Jorge Agüero, estuvieron integrando la Junta Directiva de la asociación pese a existir una prohibición legal para ello. No obstante lo anterior, no consta en el expediente la apertura de un procedimiento disciplinario contra dichos funcionarios por parte de las autoridades del Banco tendiente a investigar dichas irregularidades y el incumplimiento de normas legales y normas internas de la institución bancaria.** (Acta N° 30 del 6 de febrero del 2020 y Folio 469 del expediente)

- El señor Gustavo Vargas Fernández, en su condición de Gerente General del Banco Nacional, indicó que debido a la denuncia pública que llevó a cabo el entonces diputado del partido Frente Amplio, José María Villalta, fue hasta el mes de julio del 2019, que la Gerencia General del Banco se avocó a realizar las gestiones pertinentes para llevar a cabo una investigación sobre las irregularidades denunciadas. Indicó que entre los meses de julio y diciembre del 2019 procedió a solicitar documentación a ASEBANACIO pero que la asociación no quiso hacer entrega de la información. (Acta N° 38 del 5 de marzo del 2020) Por su parte, el señor Allan Castro Tasara, en su declaración como Presidente de la Junta Directiva de la asociación, indicó que pese a haber planteado varias solicitudes de reunión con la Gerencia General para tratar el tema, esta instancia les había negado absolutamente toda posibilidad de reunión. (Acta N° 30 del 6 de febrero del 2020)

- Consta en el expediente diversos documentos aportados por el señor Gustavo Vargas Fernández, en su condición de Gerente General del Banco Nacional, en los que se intercambian comunicaciones la Dirección Jurídica, la Gerencia General, ambas del Banco Nacional, y ASEBANACIO. Para efectos de esta investigación, se resaltan los siguientes documentos:
- **Julio 2019:** Recomendación de la Dirección Jurídica del Banco Nacional de solicitar información a la asociación solidarista ya que se considera que los hechos relatados en las noticias no son suficientes para establecer la apertura de investigaciones disciplinarias. (Folio 1091)
 - **Agosto 2019:** Respuesta de ASEBANACIO a la solicitud de información planteada por la Gerencia General en la que se indica que no se le puede entregar lo solicitado toda vez que la normativa legal les imposibilita a hacerlo. Se hace referencia a la Ley de Asociaciones Solidaristas, Ley de protección de la persona frente al tratamiento de datos personales y Código Procesal Penal. (Folio 1096 y 1097)
 - **Agosto 2019:** Oficio de la Dirección Jurídica del Banco Nacional dirigido a la Gerencia General del Banco, en la que se indica que, ante la negativa de la asociación de entregar la información, se recomienda archivar la investigación y estar a la espera de los resultados de las acciones penales que gestiona el Ministerio Público. (Folio 1101-1104)
 - **Octubre 2019:** Solicitud de la Gerencia General a ASEBANACIO de una copia certificada del documento titulado “Informe de Hechos Relevantes” presentado ante al Junta Directiva del Banco Nacional en diciembre del 2017. (Folio 1115)
 - **Noviembre 2019:** Respuesta de ASEBANACIO a la solicitud anterior, en la que se indica que el documento solicitado había sido presentado en el mes de diciembre del 2017, al Auditor General del Banco, a la Contraloría General de la República y a la Junta Directiva del Banco Nacional. (Folio 1123-1124)
 - **Enero 2020:** Oficio mediante el cual ASEBANACIO le comunica a la Gerencia General del Banco Nacional, que el documento “Informe de Hechos

Relevantes” solicitado, será entregado a la Junta Directiva del Banco Nacional por recomendación de sus asesores. (Folio 1127)

- **El señor Ricardo Araya Jiménez, en su condición de Auditor General del Banco Nacional, reconoció haber sido copiado del documento titulado “Informe de Hechos Relevantes” en el mes de diciembre del 2017.** (Acta N° 3 del 24 de junio del 2021). Consta en el expediente la solicitud de información y documentación relacionada con los hechos denunciados por parte del Auditor General a ASEBANACIO en el mes de marzo del 2020 (Folios 1584 y 1585). Además, para lo que interesa, el señor Araya señaló lo siguiente:

La Junta Directiva General encargó a la Auditoría General realizar una investigación preliminar sobre las aparentes actuaciones irregulares de algunos funcionarios de la institución en el manejo y gestión de la ASEBANACIO.

*Como parte de la investigación, la lectura integral del documento remitido por el señor Allan Castro Tassara, resultó compleja para extraer hechos concretos atribuibles a funcionarios del Banco Nacional, bajo la premisa de lograr evidenciar la eventual pérdida de confianza objetiva por parte del patrono. La narración de eventos que componen el documento no aporta la prueba que sustenta cada mención. Aunque se citan actas de la Asamblea y acuerdos del Comité de Crédito de la Asociación, dicha documentación no se incorpora (...) Ante tal panorama, **enviamos a la Junta Directiva de la ASEBANACIO una solicitud inicial de información, suscrita el 05 de marzo de 2020**, que nos permitiera disponer de mayores elementos de juicio para validar los hechos referenciados en el citado informe. La Junta Directiva de la Asociación realizó, entonces, una respuesta parcial, en fecha 03 de abril de 2020, sin atender, puntualmente, ninguno de los requerimientos.*

Posteriormente, realizamos una ampliación del requerimiento inicial a la Junta Directiva de la ASEBANACIO. La Asociación no atendió las necesidades de información en todos sus extremos, siendo, nuevamente, una respuesta parcial e insuficiente; por lo tanto, no existe la posibilidad material, ni mucho menos legal, de sustentar algún tipo de hallazgo relevante. (Acta N° 3 del 24 de junio del 2021) (Lo resaltado en negrita no pertenece al original)

- Con relación al “Informe de Hechos Relevantes”, **la señora Jeannette Ruiz Delgado, en su declaración como Presidenta de la Junta Directiva del Banco Nacional, reconoció que para el mes de junio del 2020 no se había abierto aún ninguna investigación preliminar o procedimiento disciplinario con respecto a los hechos denunciados desde el mes de diciembre del 2017.** Entre otras cosas, la señora Ruiz indicó lo siguiente:

El documento que recibimos mediante un correo electrónico en diciembre de 2017, llamado “Informe de hechos relevantes” no cumple con las condiciones ni las características para determinar en modo, tiempo y lugar posibles imputaciones para las personas que en ese documento se mencionan, no hay una relación circunstancial que permita establecer la relación cronológica de los hechos que aparentemente se denuncian, ese informe de hechos contiene descripción de actuaciones que perfila como presuntamente irregulares pero no define por quien están cometidas y tampoco aporta la prueba documental que sustenta sus afirmaciones.

Desde esa perspectiva, solicitar a la administración del Banco Nacional que accionara para imponer sanciones disciplinarias, cuando, además, no existe una sentencia judicial que determine su presunta irregularidad ni elementos probatorios contundentes que ofrezcan una adecuada base para justificar la apertura de un procedimiento administrativo contra los presuntos involucrados, resulta totalmente improcedente e injustificado.

Sin perjuicio de lo anterior, la Junta Directiva General dispuso la realización de una investigación exhaustiva, a cargo de la Auditoría General y el Asesor Legal, con el propósito de determinar si existen elementos e indicios suficientes para justificar eventuales acciones disciplinarias o de otra naturaleza. Dada la complejidad de los hechos analizados, así como por la etapa en la que se encuentra la investigación preliminar, al estar protegida por la confidencialidad que se debe observar, no me resulta legalmente factible ahondar sobre el tema particular (...)

Incluso, esta servidora, allá en el 2016, había cuestionado posibles conflictos de interés por alguna información de prensa que salía por ahí. O sea, ya estábamos viendo que algo podría estar pasando, pero no teníamos ninguna información. Al igual que hoy, nos dan una lista de hechos relevantes y nos dicen, con eso deberían de actuar. ¡No se puede!

Por eso estamos pidiendo la información certificada, individualizada, sus propias políticas de crédito, para ver si fueron violentadas o no porque no lo sabemos. (Acta N° 5 del 25 de junio del 2020)

- A la fecha de la elaboración de este informe no consta en el expediente la apertura de una investigación preliminar o un procedimiento disciplinario tendiente a verificar la verdad real de los hechos que fueron denunciados por la Junta Directiva de ASEBANACIO desde el mes de diciembre del 2017.

- Finalmente, de las audiencias que constan en la investigación, es importante resaltar el tema relacionado con las amenazas y el acoso laboral que sufrieron algunas personas pertenecientes a ASEBANACIO a partir de las denuncias realizadas. Tal es el caso de la señora Karen Vargas Soto, quien, como Gerente General de ASEBANACIO, denunció que, al mes de haber ingresado a laborar a la asociación, recibió llamadas amenazadoras contra su integridad física y además se le estuvo tomando fotografías a ella y a su familia. También, el señor Allan Castro, quien fue presidente de la Junta Directiva de la asociación, recibió amenazas y sufrió acoso y presiones de índole laboral por parte del exdirectivo de ASEBANACIO, Jorge Agüero, quien, para ese momento, ostentaba el puesto de Subgerente General de Riesgo y Crédito. (Acta n° 28 el 5 diciembre del 2019 y Acta N° 29 del 6 de febrero del 2020)

No solo se denunció el acoso sufrido por algunos integrantes de la Junta Directiva de la asociación, sino que también se denunció que ASEBANACIO, como organización, empezó a sufrir represalias por parte de personeros del Banco Nacional. De esta manera, el Banco Nacional quiso cerrar las líneas de créditos que tenía la asociación con el banco, cerraron el correo electrónico que tenían para comunicarse con sus asociados, sacaron a ASEBANACIO del sistema de extensiones telefónicas y del sistema de pago electrónico que permitían que los asociados, a través de la plataforma del Banco Nacional, pudieran pagar sus tarjetas de crédito. También, el Banco les negó una tarjeta de crédito empresarial

y les negó la posibilidad de un cajero automático, entre otras cosas. (Acta N° 29 del 6 de febrero del 2020)

PARTE III

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una vez expuestos los hechos relevantes arrojados en la investigación y de conformidad con los objetivos específicos planteados, se arriba a las siguientes conclusiones:

3.1. Conclusiones

3.1.1 Conclusión del Objetivo 1: Traslado de reserva para el pago de la cesantía de las personas trabajadoras (también conocido como traslado de fondo de prestaciones) para la conformación de la Asociación Solidarista del Banco Nacional (ASEBANACIO)

- 1) ASEBANACIO inició operaciones en el mes de octubre del año 2011 al amparo de la Ley N° 6970 de Asociaciones Solidaristas. Para su conformación, el Banco Nacional le trasladó los recursos correspondientes a la reserva para el pago de cesantía que ya venía realizando la institución a favor de sus personas funcionarias, mediante el pago de quinquenios (un quinto cada año). En total se trasladaron más de sesenta mil millones de colones.
- 2) ASEBANACIO constituye la segunda asociación solidarista más grande del país por su patrimonio, con un capital de 84 mil millones de colones y activos de alrededor de 90 mil millones de colones, y es la cuarta más grande por el número de asociados.

- 3) De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 7849 de reforma al inciso ch) del artículo 23 de la Ley de Regulación de Intermediación Financiera de las Organizaciones Cooperativas, aprobada en el año 1998, y en el criterio legal esgrimido por la Procuraduría General de la República en su Opinión Jurídica número 42-2001 del 20 de abril del 2021, no hubo una actuación ilegal del Banco Nacional en el traslado de los recursos correspondientes a la reserva para el pago de cesantía. El traslado de los recursos se llevó a cabo con fundamento en dicha disposición legal. Además, con la aprobación de una nueva reforma del inciso ch) del artículo 23 en la Ley N° 7849, se reafirmó la autorización, así como la obligación, de que el aporte patronal destinado a la constitución de fondo para el pago del auxilio de cesantía se realice de forma continua e ininterrumpida a favor de la persona trabajadora, sea en la cooperativa de ahorro y crédito o en la entidad autorizada que la persona libremente escoja.
- 4) Con base en criterios jurídicos de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la República, los recursos destinados al fondo de pago de cesantía de las instituciones públicas son, en un principio, recursos públicos, pero dejan de tener esa naturaleza en el momento en que estos son trasladados a las diversas organizaciones, sean asociaciones solidaristas o cooperativas, pues allí adquieren la naturaleza de fondos privados pertenecientes a las personas trabajadoras.
- 5) De igual forma, tanto la Contraloría General de la República como la Procuraduría General de la República, han señalado la inexistencia de una responsabilidad solidaria por parte de la parte patronal (sea institución pública o privada) por la administración del fondo de cesantía y eventuales irregularidades en esa administración. Para que exista dicha responsabilidad se requiere de la existencia de una disposición legal expresa, que hasta el momento es inexistente.
- 6) Las instituciones públicas que se encuentren obligadas al traslado de recursos para el fondo de reserva del pago de cesantía tienen, únicamente, un deber de

diligencia y colaboración con respecto a la verificación de las condiciones del manejo de los fondos de las personas trabajadoras a cargo de las asociaciones solidaristas para que estos sean administrados correctamente. En caso de detectar una situación anómala, se encuentran obligadas a poner en conocimiento de las autoridades de supervisión, según lo ha indicado la Contraloría General de la República.

- 7) El órgano fiscalizador establecido por ley para la vigilancia de la sana administración de los recursos que se transfieren a las asociaciones solidaristas es la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), de conformidad con la Ley N° 7558, Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica. En atención a lo anterior, el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF), había acordado someter a fiscalización de dicha entidad a diversas asociaciones solidaristas, entre ellas a ASEBANACIO. No obstante, el 5 de julio del 2021, CONASSIF acordó eximir de supervisión a todas las asociaciones solidaristas por parte de la SUGEF, dejando sin efecto los acuerdos anteriores que establecían su fiscalización.

Así las cosas, lo anterior implica que, **para el mes de abril del 2023- fecha en la que se culmina este informe-, las Asociaciones Solidaristas del país, carecen de algún tipo de fiscalización. Ni la SUGEF, ni la Contraloría General de la República, ni las auditorías internas de las administraciones activas, ni ninguna otra entidad ejercen una fiscalización en la administración de los recursos -de naturaleza pública en sus orígenes- que transfieren las instituciones públicas por concepto de fondo de reserva del pago de cesantía a las asociaciones solidaristas y otras entidades. La falta de fiscalización sobre el funcionamiento de las asociaciones solidaristas por parte del CONASSIF y la SUGEF constituye una omisión en el cumplimiento de los deberes y obligaciones de control que la Ley 7558 le impone a ese organismo.**

Para el caso de ASEBANACIO, que conforma la segunda asociación solidarista más grande del país en función de su patrimonio, la falta de fiscalización propició el actuar irregular de esta organización en el trámite de varias operaciones de crédito que a la postre implicaron no solo el mal manejo de los recursos que el Banco Nacional le transfiere a la asociación provenientes de fondos públicos, sino también una pérdida importante del patrimonio de miles de trabajadores y trabajadoras.

3.1.2 Conclusión del Objetivo 2: Violación del artículo 14 de la Ley de Asociaciones Solidaristas por el desempeño de cargos en la Junta Directiva de ASEBANACIO por parte de altos funcionarios del Banco Nacional de Costa Rica

- 1) La Junta Directiva de ASEBANACIO estuvo integrada por representantes patronales del Banco Nacional, que ostentaban, a su vez, altos puestos dentro de la estructura de la entidad bancaria, en el período comprendido entre el año 2011 y el año 2016. Los altos funcionarios que conformaron la Junta Directiva de la asociación eran Óscar Prado Mendoza y Jorge Agüero Alvarado. El señor Óscar Prado Mendoza, ostentó el puesto de Presidente en los años 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016, y el señor Jorge Agüero Alvarado, el puesto de vocal, en los años 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016. A su vez, el señor Prado Mendoza, siendo el Presidente de la Junta Directiva de ASEBANACIO, se desempeñó como Director General de Finanzas y como Director de Planeación y Control Financiero del Banco Nacional. Por su parte, el señor Agüero Alvarado, siendo vocal de ASEBANACIO, se desempeñó como Director General de Crédito e integraba el Comité de Inversiones del Banco Nacional. **La participación de estos funcionarios que ocupaban altos cargos en el Banco en la Junta Directiva de ASEBANACIO constituye una clara violación de la prohibición establecida en el artículo 14 de la Ley N° 6970 de Asociaciones Solidaristas e implica también un evidente conflicto de intereses en perjuicio tanto del Banco como de la propia asociación solidarista.**

La Dirección Jurídica del Banco Nacional no sólo tuvo conocimiento de esta situación, sino que confirmó también, que los señores Prado Mendoza y Agüero Alvarado, fueron nombrados en la Junta Directiva de ASEBANACIO en contra de la ley. Lo anterior permite concluir, que estos **altos funcionarios bancarios desempeñaron, por muchos años, puestos en la Junta Directiva de la asociación, en contravención del ordenamiento jurídico con el pleno conocimiento de las autoridades del Banco Nacional.** Como se ha dicho anteriormente, **estos funcionarios participaron asumiendo un doble rol lo que implicó también la eventual comisión de delitos** que deberán determinar las autoridades competentes.

- 2) En el mes de agosto del 2017, la Junta Directiva del Banco Nacional, aprobó una modificación al Código de Conducta y Ética del Conglomerado del Banco Nacional para limitar la participación de funcionarios de alto nivel del Banco Nacional en la Junta Directiva de ASEBANACIO. Sin embargo, **pese a que las autoridades del Banco Nacional tuvieron conocimiento del nombramiento ilegal de los funcionarios mencionados y de la existencia de un conflicto de intereses derivado de los cargos que ocupaban como funcionarios bancarios, no realizaron ninguna gestión tendiente a establecer responsabilidades para la imposición de sanciones disciplinarias.**

3.1.3 Conclusión del Objetivo 3: Obtención de créditos en condiciones irregulares y de beneficios directos relacionados con el traslado de fondos de prestaciones para la creación de ASEBANACIO, por parte de gerentes, subgerentes y otros altos funcionarios del Banco Nacional.

- 1) A menos de un año del inicio de operaciones de ASEBANACIO, con el primer traslado de fondos realizado por el Banco Nacional, la asociación solidarista empezó a otorgar créditos a empresas y a terceras personas. Algunos de estos

créditos se otorgaron en condiciones irregulares y sin siquiera el respaldo de un expediente crediticio.

- 2) Se otorgaron créditos a altos funcionarios del Banco Nacional, entre ellos, al señor Rigoberto Alpízar, Subgerente General de la entidad, quien había tenido a cargo la elaboración del proyecto de conformación de la asociación y al señor Óscar Prado Mendoza, quien además era el Presidente de la Junta Directiva de la asociación solidarista. Esta situación constituye un claro caso de conflicto de intereses.
- 3) ASEBANACIO debió de interponer procesos judiciales de cobro, en los años 2018 y 2019, contra altos funcionarios del banco, que habían obtenido créditos y no habían cumplido con su obligación de pago.

3.1.4 Conclusión del Objetivo 4: Uso irregular y corrupto de los recursos provenientes del traslado del fondo de prestaciones del Banco Nacional de Costa Rica a ASEBANACIO, para el otorgamiento de créditos a terceros no asociados, en condiciones irregulares y de altísimo riesgo, en una especie de “banco paralelo” con menores niveles de regulación

- 1) En el mes de octubre del año 2017, la nueva Junta Directiva de ASEBANACIO, detectó irregularidades en la asociación en aspectos de índole organizativo y crediticio. Además, existían auditorías externas realizadas en años anteriores que reflejaban debilidades en la administración de los recursos y en la supervisión. Las debilidades se encontraban principalmente en las áreas de contabilidad, crédito y en el tema financiero.
- 2) Antes del mes de octubre del 2017, no existía libre acceso a la información financiera de la asociación por parte de las personas asociadas, pues ésta contaba con una política de privacidad de la información.

- 3) En materia crediticia, ASEBANACIO otorgaba créditos sin revisión de la documentación y sin la existencia de garantías. Se establecían tasas de interés diferenciadas entre los mismos asociados y no existían debidas gestiones de cobro.
- 4) En lo que respecta a créditos empresariales, ASEBANACIO colocó dos mil ochenta y un millón de colones sin garantía. La irregularidad en el otorgamiento de créditos implicó la apertura de trece procesos de cobro judicial con una estimación de incobrabilidad del cien por ciento en todos los casos y la pérdida de aproximadamente 15 mil millones de colones.
- 5) ASEBANACIO sostuvo créditos con empresas que se encontraban afrontando procesos concursales (convenio preventivo de acreedores) o que pertenecían a personas que, a la postre, fueron cuestionadas por posibles participaciones en actos de corrupción.
- 6) ASEBANACIO mantuvo créditos con empresas que también eran clientes del Banco Nacional. La asociación participó en el negocio de cesión de créditos (por ejemplo, la cesión de créditos de la empresa Agro Superior S.A.) y asumió la compra de créditos de empresas que se encontraban afrontando procesos concursales, como el caso de la empresa Land Business, propietaria de las tiendas Casa Blanca. En la cesión de esos créditos participaron altos funcionarios del Banco Nacional con un doble rol: como representantes del Banco Nacional y como integrantes de la Junta Directiva de la asociación, en un evidente conflicto de intereses.
- 7) ASEBANACIO aprobó y giró créditos a personas no asociadas por montos muy elevados, como fue el caso del crédito otorgado a la empresa Sinocem Hong Kong por un monto de un millón ochocientos y ocho mil dólares, a diferencia de lo que sucedía con los créditos para las personas asociadas, cuyo tope era de ciento cincuenta millones de colones.

- 8) En la aprobación de créditos a empresas por parte de ASEBANACIO, hubo injerencia de terceras personas funcionarias del Banco Nacional, quienes intervenían para recomendar créditos, como es el caso de la intervención de la señora Marietta Herrera, Directora Jurídica del Banco Nacional en el crédito con la empresa Land Business, Casa Blanca.
- 9) Las personas integrantes de la Junta Directiva de ASEBANACIO en el período comprendido de octubre del 2011 a octubre del 2017, aprobaron créditos en condiciones irregulares que a la postre finalizaron en procesos de cobro judicial. Estas personas no tenían conocimiento de los créditos que aprobaron, pues actuaron “guiados” por las recomendaciones que giraban lo señores Óscar Prado Mendoza, Presidente de la Junta Directiva y Roberto Ureña, Gerente General, a quienes consideraban personas con mucha experiencia en el tema.
- 10) El otorgamiento de créditos a terceros por parte de las asociaciones solidaristas sí está legalmente permitido según los artículos 4 y 9 de la Ley N° 6970 de Asociaciones Solidaristas. Según criterios de la Procuraduría General de la República, si bien lo normal es que dichas organizaciones realicen captación y créditos con las personas asociadas, su actividad no se restringe únicamente a esas personas, pues tienen la potestad legal de llevar a cabo intermediación financiera abierta.
- 11) Con la llegada de la nueva Junta Directiva de ASEBANACIO en el mes de octubre del 2017, se estableció una nueva política crediticia que fijó topes máximos de crédito y matrices de aprobación para las personas asociadas. También, se eliminó el otorgamiento de nuevos créditos corporativos. Para inicios del año 2020, ASEBANACIO se encontraba con un patrimonio sólido y sin riesgo alguno de disolución.
- 12) La denuncia presentada por la Junta Directiva de ASEBANACIO en el mes de diciembre del 2017, originó el expediente judicial N° 17-000075-0033-PE. A la

fecha, dicha investigación se encuentra en trámite en la Fiscalía de Fraudes del I Circuito Judicial de San José sin que haya pasado de la etapa preparatoria.

- 13) La Junta Directiva y la Auditoría del Banco Nacional de Costa Rica tuvieron conocimiento de las irregularidades detectadas por la Junta Directiva de ASEBANACIO en el mes de diciembre del 2017, fecha en la que se les hizo entrega del documento titulado “Informe de Hechos Relevantes”. Pese a lo anterior, **el Auditor del Banco, el señor Ricardo Araya, reconoció que la Junta Directiva del Banco le encargó realizar una investigación preliminar, y que la solicitud inicial de información la realizó hasta en el mes de marzo del año 2020, es decir, más de dos años después de haber tenido conocimiento del informe sobre las irregularidades detectadas.**

Por su parte, en el mes de junio del 2020, la señora Jeannette Ruiz Delgado, Presidenta de la Junta Directiva del Banco Nacional para ese entonces, reconoció que no se había abierto ninguna investigación preliminar o procedimiento disciplinario pues eso resultaba injustificado en el tanto no existía una sentencia judicial ni elementos probatorios contundentes que ofrecieran una adecuada base para justificar su apertura. **No obstante, es claro que las autoridades del Banco Nacional no requerían como presupuesto la existencia de un fallo judicial para iniciar, por decisión propia, los procedimientos disciplinarios que procedían. Le correspondía al Banco llevar a cabo las investigaciones preliminares que permitieran contar con los elementos probatorios necesarios para el inicio de los procedimientos respectivos.**

- 14) La Gerencia General del Banco Nacional aportó documentación que hace constar la realización de acciones tendientes a la obtención de información para la eventual apertura de un procedimiento entre los meses de julio a diciembre del año 2019. No obstante, el señor Gustavo Vargas Fernández, que en su momento era el Gerente General, indicó haber iniciado esas acciones hasta en el mes de julio del 2019, cuando tuvo conocimiento de las denuncias públicas realizadas por

el diputado José María Villalta. Lo anterior resulta contradictorio con los hechos que demuestran que fue en el mes de diciembre del 2017 que se presentó la denuncia sobre las irregularidades encontradas en ASEBANACIO ante la Junta Directiva del Banco Nacional.

Hay que recordar que la Gerencia General del Banco participa en las sesiones de la Junta Directiva de la institución y tiene pleno conocimiento de toda la información que se discute en el seno de ese órgano. Es decir, que la Gerencia General tuvo que haber tenido conocimiento de la situación denunciada a partir del mes de diciembre del 2017 y en años posteriores, cuando tenía conocimiento de las gestiones planteadas por los representantes de la asociación solidarista ante la Junta Directiva del Banco.

15) La Dirección Jurídica del Banco Nacional tuvo conocimiento de que altos funcionarios bancarios, Óscar Prado Mendoza y Jorge Agüero Alvarado, integraron la Junta Directiva de ASEBANACIO pese a existir una prohibición legal para ello. Sin embargo, no consta en el expediente la apertura de un procedimiento disciplinario por parte de las autoridades del Banco, que hubiese investigado el incumplimiento de la ley y de normas internas de la institución por parte de esos altos funcionarios.

16) Para la fecha de elaboración de este informe, no consta en el expediente, ni en otros medios, la apertura de una investigación preliminar o de un procedimiento disciplinario tendiente a verificar la verdad real de los hechos que fueron denunciados por la Junta Directiva de ASEBANACIO en el mes de diciembre del 2017 y que salieron a luz pública en años posteriores.

Como resultado de esta investigación, se puede concluir que es evidente que las autoridades del Banco Nacional no mostraron interés alguno en la investigación de los hechos denunciados pues no sólo empezaron a solicitar información mucho tiempo después de haber tenido conocimiento inicial de

las irregularidades, sino que además invocaron justificaciones improcedentes, como por ejemplo el requerimiento de un fallo judicial, como excusa para no iniciar los procedimientos disciplinarios que pudiesen sentar las responsabilidades y las sanciones disciplinarias a los funcionarios que participaron en los hechos denunciados.

- 17) Salvo la gestión realizada en el año 2016 por la Dirección General de Riesgos del Banco Nacional, en la que se recomienda a ASEBANACIO establecer un límite de crédito, brindar información financiera y contratar auditorías externas anuales de riesgos, las autoridades del Banco Nacional de Costa Rica no ejercieron su deber de diligencia con respecto a la verificación de las condiciones en el manejo de los fondos administrados por ASEBANACIO. **Las autoridades de la institución no sólo no iniciaron la respectiva investigación, sino que no consta en el expediente que hubiesen puesto en conocimiento de las irregularidades detectadas a la SUGEF, que es el órgano fiscalizador de las asociaciones solidaristas establecidas por ley. Lo anterior se traduce en un accionar negligente por parte de las autoridades del Banco Nacional.**
- 18) Si bien se indicó anteriormente que la naturaleza jurídica de los fondos de la asociación es de índole privado, lo cierto es que los recursos que capitalizaron la organización, y que previo a ese giro, revestían naturaleza pública, fueron en muy poco tiempo, utilizados de manera “especial” y en condición irregular. En menos de un año de la creación de ASEBANACIO, ya se estaban otorgando créditos a altos funcionarios del Banco. Posteriormente, se aprobaron créditos irregulares a terceros, que también eran clientes del Banco Nacional. **Todo lo anterior permite concluir que, efectivamente ASEBANACIO funcionó como un banco paralelo del Banco Nacional de menores dimensiones, cuyas irregularidades en la administración y en la aprobación de los créditos pusieron en riesgo los recursos pertenecientes a las personas trabajadoras de la institución bancaria.**

3.2. Recomendaciones

Con base en análisis realizado y conforme a las conclusiones planteadas, las suscritas diputadas y el suscrito diputado, consideramos oportuno y necesario hacer las siguientes recomendaciones:

AL PLENARIO LEGISLATIVO:

- Aprobar el presente informe de investigación del expediente 21.579.
- Remitir el presente informe al Ministerio Público para la valoración de los hechos denunciados y la determinación de la comisión de posibles delitos que deban ser objeto de una acusación penal.
- Analizar y discutir, con prontitud, las siguientes propuestas de *lege ferenda* sobre la siguiente normativa:
 - Reforma del artículo 117 de la Ley N°7558, Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, para modificar el último párrafo del artículo y, por ende, eliminar la posibilidad de eximir de fiscalización por parte de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) a las asociaciones solidaristas que realizan intermediación financiera abierta.
 - Reforma a la Ley N° 6970 de Asociaciones Solidaristas para que se establezca de manera expresa la obligatoriedad de las instituciones públicas que transfieren recursos públicos por concepto de fondo de cesantía, de establecer mecanismos de verificación para el correcto uso de esos recursos en las asociaciones solidaristas de conformidad con los pronunciamientos emitidos por la Contraloría General de la República.

- Reforma a la Ley N° 6970 de Asociaciones Solidaristas para establecer un régimen de responsabilidad solidaria para las instituciones públicas que transfieren recursos públicos por concepto de fondo de cesantía, cuando incumplen con los mecanismos de verificación referidos en la recomendación anterior.
- Reforma a la Ley N° 6970 de Asociaciones Solidaristas para introducir una prohibición legal expresa que imposibilite a las asociaciones solidaristas del sector público, a realizar negocios con la institución pública a la que pertenecen.
- Reforma a la Ley N° 6970 de Asociaciones Solidaristas para establecer que la información financiera de las asociaciones solidaristas cuyo patrimonio se nutre del traslado de recursos públicos, sea de acceso público para las personas asociadas y las entidades a cargo de su fiscalización.

La información relacionada con el detalle de los montos que trasladan las instituciones públicas por concepto de pago del fondo de cesantía a las asociaciones solidaristas, deberá de ser de acceso público para cualquier persona que la solicite.

AL BANCO NACIONAL DE COSTA RICA:

- Realizar las investigaciones disciplinarias correspondientes para determinar la posible responsabilidad de los funcionarios de la institución que participaron en la Junta Directiva de la Asociación Solidarista del Banco Nacional (ASEBANACIO) pese a la prohibición expresa del artículo 14 de la Ley ° 6970 de Asociaciones Solidaristas, así como la responsabilidad de otros funcionarios de la institución, que incurrieron en alguna conducta omisiva sobre sus deberes y obligaciones respecto a los hechos que se han investigado con relación a ASEBANACIO, tal y como se evidenció en el presente informe.

- Presentar a la Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Público un informe con los resultados de las investigaciones señaladas en el punto anterior una vez que se encuentren en firme.
- Establecer mecanismos internos de control que permitan verificar el buen uso de los recursos públicos que traslada la institución a la Asociación Solidarista del Banco Nacional (ASEBANACIO), y proceder con su ejecución inmediata.

AL MINISTERIO PÚBLICO:

- Exhortar a la Fiscalía de Fraudes del I Circuito Judicial de San José a presentar la respectiva acusación en el expediente judicial N° 17-000075-0033-P, en caso de que así proceda, con el fin de dar cumplimiento a los principios constitucionales de tutela judicial efectiva y justicia pronta y cumplida.

A LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA:

- Determinar si la gestión realizada por la auditoría interna del Banco Nacional de Costa Rica en la investigación de los hechos denunciados por ASEBANACIO en el mes de diciembre del 2017 que denotan la doble participación de altos funcionarios del Banco en un posible conflicto de intereses, se realizó en el tiempo debido y conforme al ordenamiento jurídico aplicable, con el fin de valorar si se incurrió en un omisión o incumplimiento de deberes.

DADO EN LA COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE CONTROL DE INGRESO Y GASTO PÚBLICO, A LOS DÍAS 27 DEL MES DE ABRIL DEL 2023

SOFÍA GUILLÉN PÉREZ

Diputada

INFORME DE SUBCOMISIÓN EXPEDIENTE 21.579

VANESSA CASTRO LÓPEZ

Diputada

FRANCISCO NICOLÁS ALVARADO

Diputado

FABRICIO ALVARADO MUÑOZ

Diputado

CAROLINA DELGADO RAMÍREZ

Diputada

DINORAH BARQUERO BARQUERO

Diputada

ADA ACUÑA CASTRO

Diputada

PILAR CISNEROS GALLO

Diputada

ELIÉCER FEINZAIG MINTZ

Diputado