

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2017)20

Organisation de Coopération et de Développement Économiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

19-Mar-2017

Spanish - Or. English

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS  
COMPETITION COMMITTEE**

DAF/COMP/LACF(2017)20  
Unclassified

**LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMPETITION FORUM (Spanish Version)  
FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA**

**Sesión III: Afrontando los desafíos de la competencia en los mercados financieros**

**-- Contribución de Costa Rica --**

**4-5 de abril 2017, Managua, Nicaragua**

*Se hace circular el documento adjunto elaborado por Costa Rica (COPROCOM) PARA SU DEBATE en la Sesión III del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 4-5 de abril 2017 en Nicaragua.*

Contacto: Lynn ROBERTSON, Coordinadora de Relaciones Globales, División de Competencia de la OCDE [Tel: +33(0)1 45 24 18 77, Correo electrónico: [lynn.robertson@oecd.org](mailto:lynn.robertson@oecd.org)]

**JT03410973**

Complete document available on OLIS in its original format

*This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.*

Spanish - Or. English

# FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA



**15º Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia**  
**4-5 DE ABRIL DE 2017, Managua, Nicaragua**

---

## **Sesión III: Afrontando los desafíos de la competencia en los mercados financieros**

\*\*\*

### **-- CONTRIBUCIÓN DE COSTA RICA (COPROCOM) --**

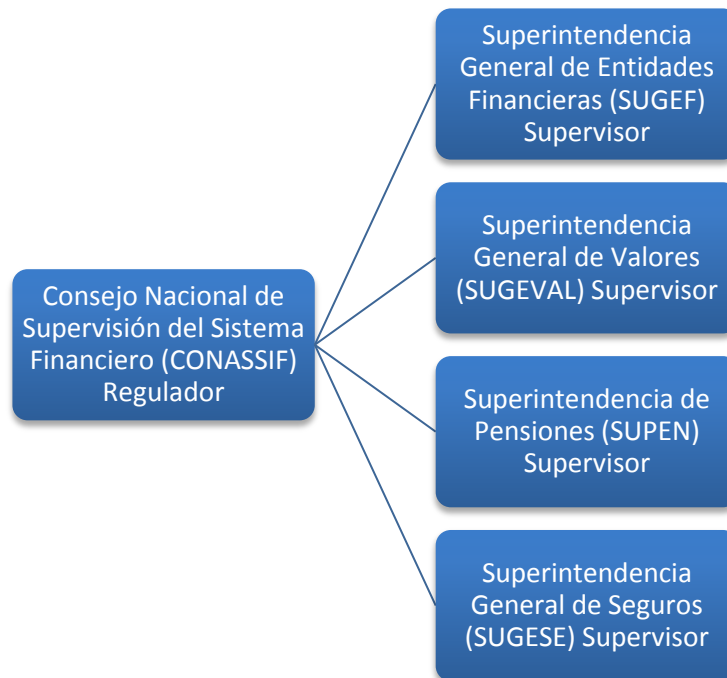
1. En el ordenamiento jurídico costarricense existen dos bienes jurídicos que en algunas ocasiones se enfrentan a un “trade off”, en el que no existe claridad sobre cuál de los dos debe privar o si bien, la solución sería acudir a una tercera opción que dé un balance al mercado financiero.

#### **1. Marco General**

2. Por un lado, la Ley N° 7472 establece la obligación de la Comisión para la Promoción de la Competencia (COPROCOM o Comisión) de velar por el proceso de libre competencia mientras que las leyes sectoriales del sistema financiero (Ley N° 7558 Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Ley N° 7732 Ley Reguladora del Mercado de Valores, Ley N° 7983 Ley de Protección al Trabajador y Ley N° 8653 Ley Reguladora del Mercado de Seguros) establecen la obligación no solo de los órganos supervisores del sistema financiero sino además del regulador del sistema de velar por la estabilidad, solvencia y buen funcionamiento de este.

3. En Costa Rica la regulación y supervisión del sistema financiero se encuentra organizada según se muestra en la siguiente figura 1:

Figura No 1



4. En el año 2008 se introduce en la Ley N° 7472 el artículo 27 bis, el cual hasta el día de hoy da las pautas para la interacción entre la Comisión y, los reguladores y supervisores del sistema financiero, en cuanto a autorizaciones de procesos de concentración del sistema financiero y la imposición de sanciones por incumplimiento de las normas relacionadas con competencia.

**“Artículo 27 bis.- Relación con los supervisores del Sistema Financiero**

La relación entre la Comisión para Promover de la Competencia y la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Superintendencia General de Valores, la Superintendencia de Pensiones y la Superintendencia General de Seguros, en adelante las superintendencias, se regirá por las siguientes normas:

**a) Procesos de concentración**

Corresponde a las superintendencias la obligación de autorizar, previamente, las cesiones de carteras, fusiones, adquisiciones, cambios de control accionario y demás procesos de concentración definidos en esta Ley, que sean realizados por las entidades bajo su supervisión.

Recibida la solicitud de autorización, las superintendencias deberán consultar a la Comisión para Promover la Competencia en relación con los efectos que dichos procesos de concentración puedan tener sobre el nivel de competencia.

La opinión de la Comisión deberá ser rendida en un plazo máximo de quince días hábiles, contado a partir de la solicitud de la Superintendencia. **Dicha opinión no es vinculante, sin embargo, la Superintendencia deberá motivar su resolución en caso que decida apartarse de tal opinión.**

## **b) Apertura de procedimientos sancionadores**

Corresponde a la Comisión para Promover la Competencia, las potestades para determinar y sancionar prácticas monopolísticas verticales u horizontales en los mercados supervisados por las superintendencias.

Ante la apertura de un procedimiento sancionador por parte de la Comisión por hechos contrarios a esta Ley y en los cuales haya participado alguna entidad supervisada del Sistema Financiero, se solicitará criterio a la superintendencia respectiva. Dicho informe se rendirá en un plazo máximo de quince días hábiles, contado a partir de la solicitud de la Comisión.

**La opinión de la Superintendencia no tendrá carácter vinculante para la Comisión; no obstante, en los casos en que la Superintendencia advierta expresamente la necesidad de evitar que una acción sancionadora ponga en riesgo la estabilidad del Sistema Financiero, la Comisión deberá motivar su resolución para separarse válidamente de la opinión del órgano técnico.**

## **c) Obligación de los superintendentes**

**Los superintendentes deberán denunciar ante la Comisión para Promover la Competencia,** las prácticas contrarias a la competencia tipificadas en esta Ley que lleguen a conocer por parte de los entes supervisados y de las empresas integrantes, o relacionadas con los grupos o conglomerados financieros a que pertenezcan. La Superintendencia podrá intervenir como parte interesada en los procedimientos correspondientes.

*(Así adicionado por el artículo 56 de la ley Reguladora de Mercado de Seguros, N° 8653 del 22 de julio de 2008)*

5. El artículo citado establece que la potestad de autorizar las concentraciones que se dan en el sistema financiero, corresponde a las superintendencias, sin embargo, para ello requiere la opinión no vinculante de la COPROCOM. Por otra parte, también señala que es potestad de la Comisión sancionar a las entidades sujetas a la supervisión de los órganos de fiscalización del sistema financiero cuando estas incurran en conductas contrarias al proceso de competencia, sin embargo, en aras de proteger la estabilidad financiera del sistema financiero, deberá solicitar opinión del órgano supervisor que corresponda, y en caso de separarse de lo señalado por el supervisor, la Comisión deberá motivar su resolución.

6. La pregunta que surge es: ¿cuándo una entidad presenta problemas de estabilidad financiera? El artículo 119 de la Ley N° 7558, la cual regula a los intermediarios financieros, señala que el propósito de la Superintendencia General de Entidades Financieras es velar por la estabilidad, solvencia y buen funcionamiento del sistema, para ello, establece la misma Ley en el artículo 136 que se deberá emitir un reglamento para juzgar la situación financiera de las entidades financieras.

7. El Acuerdo SUGEF 24-00 “Reglamento para juzgar la situación económica de las entidades financieras” establece la siguiente clasificación, la cual se encuentra en función de la calificación obtenida en la ficha de indicadores denominada CAMELS<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> C: CAPITAL, A: ACTIVO, M: MANEJO O GESTIÓN, E: EVALUACIÓN DE RENTABILIDAD, L: LIQUIDEZ Y S: SENSIBILIDAD A RIESGOS DE MERCADO.

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                          |   |                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Entidades en nivel de normalidad financiera.</li> <li>2. Entidades en nivel de irregularidad financiera 1</li> <li>3. Entidades en nivel de irregularidad financiera 2</li> <li>4. Entidades en nivel de irregularidad financiera 3</li> </ul> | } | Califican como entidades con problemas de estabilidad financiera |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|------------------------------------------------------------------|

8. La Ley N° 7558 en el mismo artículo 136 establece la gravedad con la que debe valorarse las irregularidades financieras de las entidades financieras:

“c) Descripción de los supuestos que impliquen la existencia de situaciones de inestabilidad o irregularidad financiera de los entes fiscalizados. Las situaciones de inestabilidad o irregularidad financiera se clasificarán en tres grados, de acuerdo con la gravedad de la situación. El grado uno se aplicará a situaciones de inestabilidad leve que, a criterio de la Superintendencia, puedan ser superadas con la adopción de medidas correctivas de corto plazo. El grado dos se aplicará a situaciones de inestabilidad de mayor gravedad que, a criterio de la Superintendencia, solo pueden ser superadas por la adopción y la ejecución de un plan de saneamiento. El grado tres, que requerirá la intervención de la entidad, (...)”

9. Así, la irregularidad 1 es considerada leve, la 2 media y la 3 es la más grave, puesto que requiere de la intervención de la entidad financiera. Tanto la irregularidad financiera de grado 1 como la 2, pueden ser tratados con planes de acción o de saneamiento que son propuesto por la misma entidad, y que podrían incluir fusiones, ventas de activos (cartera de crédito, capitalizaciones, etc.), mientras que el grado 3 implica una situación crítica tanto para el órgano supervisor como para la entidad financiera, dado que la entidad es tomada por el interventor quien deberá determinar si esta tiene o no viabilidad financiera para seguir funcionando. En este tipo de situaciones se podría requerir de medidas del tipo de resolución administrativa, dentro de las que se encuentran: fusiones, capitalización, venta, exclusión de activos y pasivos, liquidación, etc.

10. Todo esto debería ser de conocimiento de la Comisión para que al realizar el análisis de competencia que corresponde, se tomen en consideración las particularidades de cada caso, sin embargo, por problemas de confidencialidad de información esto no llega a la COPROCOM.

11. Otro factor que podría resultar de suma importancia para el análisis de este tipo de situaciones es el tema de riesgo sistémico. El Acuerdo SUGEF 19-16 “*Reglamento para la determinación y registro de estimaciones contra cíclicas*” lo define como:

“1. Riesgos sistémicos: Riesgos con el potencial de causar inestabilidad, problemas de liquidez o insolvencia en el sistema financiero, por tanto, son comunes para la totalidad o una parte importante del sistema.”

12. Este tipo de riesgo, generalmente, se relaciona con el tamaño de la entidad y el nivel de interconexión con el resto del sistema financiero.

13. En relación con el análisis de competencia estos factores deben valorarse para definir si la situación es tan grave como para sacrificar el proceso de competencia, o si bien, podrían existir otras medidas que logren un balance adecuado entre la estabilidad financiera y competencia.

## 2. Experiencia de Costa Rica

14. Desde el año 2009, la Comisión ha emitido opinión en 37 casos de concentraciones, que se han realizado en el sistema financiero, cabe resaltar que en ninguno de ellos se alertó sobre problemas de competencia. Del total de casos 84% corresponde a consultas de la SUGEF, 8% SUGESE, 5% SUPEN y 3% de SUGEVAL.

15. Las operaciones realizadas se pueden ver de la siguiente manera en el cuadro N° 1

**Cuadro N° 1**

<b>Operación</b>	<b>Cantidad de trámites</b>
Fusiones	12
Compra de cartera	13
Traslado de acciones	3
Concentraciones de grupos financieros	9

16. En relación con el criterio previo para sancionar, establecido también en el artículo 27 bis ya citado, destaca el trámite de tres procedimientos sancionatorios, dos de ellos en los que se investigó a entidades bancarias, por lo que se solicitó el criterio de la Superintendencia de Entidades Financieras, y uno en el año 2014 en el que se investigó a una entidad aseguradora, la cual hasta el día de hoy mantiene la mayor participación en el mercado de seguros, en el que fue necesario el criterio de la Superintendencia de Seguros; sin embargo, en ninguno de los tres casos se presentaron argumentos relacionados con estabilidad financiera.

17. Las transacciones que pueden ser consideradas procesos de concentración suelen ser utilizadas como remedios de corto y mediano plazo para solucionar problemas de estabilidad financiera, sin embargo, la Ley le prohíbe a la Superintendencia de Bancos suministrar el grado de irregularidad de las entidades supervisadas, y para lograr ser excepcionado a esta norma, se requiere que de forma expresa se señale a la Comisión dentro de la ley, por lo que hasta el día de hoy no se ha contado con dicha información. Además, no se ha encontrado evidencia que demuestre problemas en el proceso de libre competencia dentro de los procesos que han sido sometidos a consulta en la Comisión.

18. Existe un caso que llama la atención, es la compra de activos y pasivos que realizó el Banco Popular y Desarrollo Comunal a COOPEMEX R.L. Como antecedente se tiene que en el año 2009 dicha Cooperativa fue intervenida por la SUGEF; dados los resultados obtenidos durante la intervención, en el año 2010, la Asamblea de Asociados de la Cooperativa decidió vender parte de sus activos y pasivos al Banco Popular con la finalidad de recuperar parte de sus recursos.

19. Al momento de ser intervenida, COOPEMEX R.L., era la tercera cooperativa en importancia, esto tomando en consideración el nivel de activos de las cooperativas de ahorro y crédito, mientras que el Banco Popular es un banco creado por ley especial y que se encuentra dentro de los diez bancos más importantes del sistema, según nivel de activos.

20. Según los datos suministrados en aquel momento la cartera del Banco Popular era equiparable a 10, 81%, mientras que la de COOPEMEX R.L., era del 0,92%, esto en relación con la totalidad del crédito del sistema financiero nacional. Adicionalmente, la Superintendencia informó que ambas entidades se dedicaban principalmente, al crédito personal, por un lado, el Banco Popular destinaba un 73% de su cartera a este tipo de créditos mientras que COOPEMEX R.L., tenía el 94%. Es decir, en ese momento, COOPEMEX R.L., poseía el 1,49% del total de crédito personal mientras que el Banco tenía un 13,52%, lo

que implica que después de la concentración la participación conjunta que adquirió el Banco fue de 14, 9% del mercado de crédito personal. Por lo que la Comisión mediante el voto No 26-2010 de las 8: 50 horas del 5 de julio de 2010 emitió criterio favorable para la compra de activos y pasivos propuesta.

21. Este es un ejemplo de la existencia de un problema de estabilidad financiera de una entidad financiera que fue resuelto mediante uno de los mecanismos que permite concentrar el mercado, es por esto que las autoridades de competencia deben ser vigilantes y tener alguna participación en el proceso de autorización de los procesos de concentración que se realizan en el sistema financiero. Esto incluso es reconocido en los principios de Basilea, marco de referencia en el sistema financiero bancario en su principio 7 que señala:

“Principio 7 – Adquisiciones sustanciales: el supervisor tiene potestad para aprobar o rechazar **(o recomendar a la autoridad responsable la aprobación o el rechazo)** y establecer condiciones prudenciales respecto de las adquisiciones o inversiones sustanciales que realice un banco, en función de criterios prescritos, incluida la realización de operaciones transfronterizas, así como para determinar que la estructura del grupo o de la entidad no expone al banco a riesgos innecesarios ni obstaculiza la supervisión eficaz.” (Resaltado y subrayado no son del original)

22. Hasta el día de hoy, en Costa Rica, no se ha presentado un conflicto severo entre la protección de la libre competencia y la estabilidad financiera de las entidades financieras, sin embargo, el tema se encuentra latente, y no será sino con un trabajo cercano y coordinado con las autoridades reguladoras y supervisoras sectoriales que se podrá establecer un equilibrio que dependerá de cada caso y de las circunstancias que lo rodeen.