ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DEL ARTÍCULO 36 LA LEY N.° 4179, LEY DE ASOCIACIONES COOPERATIVAS, DE 22 DE AGOSTO DE 1968, Y SUS REFORMAS

VARIOS SEÑORES DIPUTADOS
Y SEÑORA DIPUTADA

EXPEDIENTE N.º 20.830

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

PROYECTO DE LEY

INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DEL ARTÍCULO 36 LA LEY N.° 4179, LEY DE ASOCIACIONES COOPERATIVAS, DE 22 DE AGOSTO DE 1968, Y SUS REFORMAS

Expediente N.º 20.830

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

De conformidad con el inciso 1) del artículo 121 de la Constitución Política, a la Asamblea Legislativa le corresponde dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica.

Como atribución legislativa, la interpretación auténtica de la ley pretende aclarar el sentido y los alcances de una norma legal ya existente, cuyo contenido es incompleto, dudoso, oscuro o ambiguo. Esta laguna normativa puede provenir del texto de la norma como tal o del concepto que el legislador tenía en el momento de la aprobación.

La Sala Constitucional, en el voto N.° 7261-94, de las 8:30 horas, de 9 de diciembre de 1994, sobre la facultad constitucional, ha sostenido que:

> La ley interpretativa tiene como finalidad aclarar conceptos oscuros o dudosos de otra ley, estableciendo de manera precisa cuál es su verdadero sentido. Lo que se pretende por medio de la ley interpretativa es descubrir la verdadera intención del legislador y por eso se considera que la norma interpretativa se incorpora retroactivamente al contenido de la norma interpretada.

Asimismo, el Tribunal Constitucional en la Sala Constitucional, en el voto N.° 5797-98, de las 16:18 horas, de 11 de agosto de 1998, manifestó:

> No existe controversia en cuanto a que la competencia que le otorga al legislador para dar interpretación auténtica a las leyes es disímil a la de dictarlas, reformarlas o derogarlas. La diferencia consiste en que la norma interpretativa se ve restringida por aquella cuyo contenido está precisando (...). La consecuencia se centra más bien en sus efectos. Así, el resultado natural del dictado de una disposición interpretativa es que ella se incorpora a la que interpreta, con todas sus consecuencias, especialmente el momento a partir del cual la última adquirió vigencia, de modo que cuando el contenido de la norma interpretativa exceda el papel que la Constitución le asignó y esté más bien produciendo una norma nueva, reformando o derogando otra legislación, no podrá tener tal efecto retroactivo.

La Procuraduría General de la República, en el oficio OJ-106-2004, de 31 de agosto de 2004, sobre los efectos que conlleva la tramitación de un proyecto de ley de interpretación auténtica, indicó:

> Es importante recordar, en este análisis, en qué consiste la técnica de la interpretación auténtica y cuáles son sus consecuencias. Como es bien sabido, a la Asamblea Legislativa le corresponde exclusivamente la interpretación de las leyes (inciso 1 del numeral 121 constitucional), salvo en materia electoral, que se realiza por la vía de la disposición legal con carácter general y obligatorio (…), cuando la ley interpretada es ambigua, oscura o da lugar a dos o más interpretaciones, que hacen imposible su aplicación. Así las cosas, la interpretación auténtica '…es la que emana del propio legislador, mediante otra ley llamada interpretativa y, como es obvio, es obligatoria, puesto que se realiza mediante una ley que se incorpora a la anterior para formar parte de ella'. (…). En vista de lo anterior, los efectos de la ley interpretativa se retrotraen al momento de la vigencia de la ley interpretada; de ahí la importancia de que se dé la condición necesaria para utilizar esta técnica, ya que de no ser así, se le estaría eventualmente dando efecto retroactivo a una ley en perjuicio de derechos adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas, lo que quebrantaría el numeral 34 constitucional. Es por esta razón, que el Parlamento, antes de utilizar esta técnica legislativa, debe cerciorarse de que estamos en presencia de un caso de ambigüedad, oscuridad o que da lugar a dos o más interpretaciones.

A partir de los numerosos pronunciamientos en relación con el concepto, la naturaleza y los efectos jurídicos de la interpretación auténtica, los proponentes de esta iniciativa de ley consideramos necesaria la tramitación de esta propuesta de interpretación, con el propósito de resguardar los principios cooperativos que regulan la normativa nacional.

Las cooperativas tienen como fundamento la doctrina cooperativa que contempla los valores y los principios universales que toda cooperativa debe acatar. Estos principios datan desde 1844, con la creación de la cooperativa de consumo "Sociedad de los Probos Pioneros de Rochdale".

El motivo del trabajo y de la producción, de la distribución y el consumo es el servicio y no el lucro: la finalidad de la cooperativa es proveer a sus asociados los servicios requeridos a precio de costo, eliminando la ganancia del intermediario. Esto conlleva a que el objeto de una cooperativa es brindar servicios al costo para su base asociativa y no simplemente formar excedentes para luego distribuirlos.

Las empresas de la economía social son propiedad colectiva de sus integrantes, pertenece a sus codueños, por lo que sus órganos sociales no pueden ser integrados por personas ajenas a la organización, a la estructura de afiliación ni al Gobierno.

La Ley N.° 6756, Reforma Integral de la Ley de Asociaciones Cooperativas, de 5 de mayo de 1982, señala que las cooperativas son asociaciones fundadas en los principios cooperativos:

> ARTÍCULO 2- Las cooperativas son asociaciones voluntarias de personas y no de capitales, con plena personalidad jurídica, de duración indefinida y de responsabilidad limitada, en las que los individuos se organizan democráticamente a fin de satisfacer sus necesidades y promover su mejoramiento económico y social, como un medio de superar su condición humana y su formación individual, y en las cuales el motivo del trabajo y de la producción, de la distribución y del consumo es el servicio y no el lucro.

La Procuraduría General de la República, en el criterio jurídico C-194-2009, de 13 de julio de 2009, suscrito por el Dr. Fernando Castillo Víquez, procurador constitucional, sobre la naturaleza de las cooperativas señala:

> Asociación voluntaria de personas que se organizan para su mejoramiento económico social. Esta circunstancia ha sido puesta de evidencia por la jurisprudencia constitucional, que recalca que las cooperativas son "organizaciones o grupos de personas organizadas con miras a la satisfacción de una necesidad de interés común para todos sus miembros, con miras a la elevación del nivel social y económico de éstos..." (Sala Constitucional, resolución N.° 2252-96 de 15:36 hrs., de 14 de mayo de 1996). Así, las relaciones de los asociados con la cooperativa se fundamentan en el espíritu de ayuda mutua y en el principio de lealtad de los miembros respecto de la organización y de los fines comunitarios. Lo cual implica que el asociado está obligado a un determinado comportamiento tanto respecto de los asociados como respecto de la cooperativa. Por consiguiente, la actuación de ese asociado no puede motivarse en factores externos a su condición de asociado, por lo que no puede buscar su propio beneficio en detrimento de la cooperativa y de sus coasociados.

Las cooperativas son empresas distintas que se organizan con la finalidad de prestar servicios, lo cual las diferencia de las otras entidades mercantiles donde la prestación de los servicios es solo un medio para obtener una ganancia o lucro, esto justifica un régimen tributario que se ajuste a las características especiales de estas organizaciones.

En ese sentido, la Sala Constitucional, en el voto N.° 998-93, de 23 febrero de 1993, menciona:

> Las cooperativas son asociaciones de sujetos privados con plena personería jurídica, que sirven como medio para promover el mejoramiento económico y social de sus miembros. Su constitución y

funcionamiento son de utilidad pública e interés social. Son por ello entes con fines de servicio y no de lucro.

Las asociaciones cooperativas tienen como finalidad satisfacer las necesidades de interés común de todas las personas asociadas, con un compromiso social y económico. Por ello, el espíritu de ayuda mutua y lealtad de los integrantes respecto de la organización y de los fines es comunitario. Esa organización para la democratización económica tiende a la satisfacción de las distintas necesidades del ser humano y procura la superación no como agente económico sino como persona. Asimismo, son organizaciones declaradas de conveniencia y utilidad pública, por ser uno de los medios más eficaces para el desarrollo económico, social, cultural y democrático de los habitantes del país.

Es fundamental destacar el hecho de la enorme transformación que ha experimentado el mundo en general en su dinámica, durante estas dos últimas décadas. Por supuesto, es fundamental destacar también los cambios que se han dado y se siguen dando en la realidad socioeconómica a nivel mundial, los cuales guían a los países a buscar una mayor democratización económica y una mejor distribución de la riqueza, con el afán de construir sociedades más saludables, más equilibradas socialmente hablando, en todos los estratos de la población.

Esta iniciativa de ley pretende dar interpretación auténtica al artículo 36 de la Ley N.° 4179, Ley de Asociaciones Cooperativas, el cual señala:

> *ARTÍCULO 36- La dirección, la administración, la vigilancia y la auditoría interna de las asociaciones cooperativas estarán a cargo de:*
>
> *a) La asamblea general de asociados o de delegados.*
> *b) El consejo de administración.*
> *c) El gerente, los subgerentes y los gerentes de división.*
> *d) El comité de educación y bienestar social.*
> *e) El comité de vigilancia, el cual podrá ser sustituido por una auditoría interna, con al menos un contador público autorizado a tiempo completo, siempre y cuando así lo determine la asamblea general de asociados, para lo cual se requerirán al menos los dos tercios de los votos presentes.*
> *f) Los comités y las comisiones que puedan establecerse con base en esta ley y las que designe la asamblea general.*
>
> *Las asociaciones cooperativas y los organismos de integración podrán establecer cualquier otro tipo de órganos, en procura del debido ordenamiento interno, en tanto no contravengan la presente ley ni los principios cooperativos.*

La determinación de la integración de los órganos de administración y funcionamiento de una cooperativa en virtud de la potestad de auto-organización propia de las cooperativas es conformada por los mismos asociados, dado que es parte de sus derechos y obligaciones. Lo cual va de la mano con el estatuto

general de una cooperativa, donde se asientan los principios y normas para reiterar una vez más los derechos que les asisten, así como sus obligaciones.

En concordancia con lo anterior, el texto del artículo 2 de la Ley N.° 4179, Ley de Asociaciones Cooperativas, que en lo que interesa señala:

> ARTÍCULO 2- Las cooperativas son asociaciones voluntarias de personas y no de capitales, con plena personalidad jurídica, de duración indefinida y de responsabilidad limitada, en las que los individuos se organizan democráticamente a fin de satisfacer sus necesidades y promover su mejoramiento económico y social, como un medio de superar su condición humana y su formación individual, y en las cuales el motivo del trabajo y de la producción, de la distribución y del consumo, es el servicio y no el lucro.

Aunado a lo anterior, debemos de integrar las normas sobre la materia, para complementarla con el artículo 56 de la ley en comentario:

> *Artículo 56- Para ser miembro de una cooperativa se requiere poseer los requisitos o condiciones exigidos por los estatutos.*
>
> *Podrán ser miembros también las personas jurídicas que no persigan fines de lucro, aunque no reúna todos los requisitos que indiquen los estatutos. Se exceptúan las cooperativas de autogestión, en las cuales las personas jurídicas no podrán ser miembros.*

La interpretación auténtica es en el sentido de aclarar que la voluntad y el espíritu del legislador, con la emisión de la Ley N.° 4179, es que todas las cooperativas estén integradas por miembros asociados a esta, para que participen, de forma democrática, de los procesos de renovación de estructura y puedan llegar a ocupar cargos dentro de la organización, como son la dirección, la administración, la vigilancia, entre otros. Y evitar que personas externas a la organización, participen en estos espacios deliberativos.

La tramitación de este proyecto de ley de interpretación auténtica refuerza la norma constitucional del artículo 64, de fomentar la actividad para mejorar las condiciones de vida de las personas trabajadoras que estén asociadas en este tipo de organización social de economía laboral, aclarando que solo los miembros asociados, como siempre se ha realizado así, conforman los órganos de administración y funcionamiento de una cooperativa, respetando que solo la Asamblea General por votación directa y secreta de los asambleístas, sean estos asociados o delegados, puedan nombrarlos.

Así se desprende del expediente legislativo de la Ley N.° 4179, Ley de Asociaciones Cooperativas, en el acta del 31 de julio de 1968, página 5, del proceso de debate en tercera votación, el diputado Bolaños Rojas:

> *“Los nuevos principios que se acogen son muy importantes y convenientes en el nuevo proyecto y son los siguientes: 1. Originalmente está libre de acción el retiro voluntario. 2.* ***Derecho de voy y un solo voto para asociado.*** *3. Devolución de los excedentes obtenidos a prorrata del uso que cada uno hubiere hecho de los servicios que ofrezca la cooperativa.”* (El resaltado no es del original).
>
> *“Los 7 principios de la cooperación son, ya los había mencionado antes: adhesión libre,* ***control democrático,*** *interés limitado de capital, neutralidad política y religiosa, ventas al contado, fomento en la educación y obras sociales. Hasta ahí los principios que han regido para las cooperativas hasta ahora, que van a prestar, Dios mediante, al funcionario la nueva ley”. (El resaltado no es del original).*

Estos son los principios básicos que el legislador historico determinó que eran pilar para denominar a una organización como cooperativa, básicos porque fueron considerados reglas prácticas de acción. Pero continúa el diputado Bolaños Rojas, en la misma sesión del 31 de julio de 1968, página 8, justificando su voto afirmativo en tercer debate manifestando:

> “*Control democrático: constituye este principio la esencia de la base democrática del movimiento, estimula la completa autonomía de las cooperativas y garantiza el control de la empresa por las personas y no por el capital*”.

De manera que el estímulo a la completa autonomía de las cooperativas es de importancia, dado que es la condición necesaria para que se diera la Ley de Asociaciones Cooperativas, su autonomía completa, a partir de la base de un movimiento democrático, ya que de no ser así, se le estaría eventualmente dando efecto retroactivo a una ley en perjuicio de derechos adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas.

Por las razones expuestas, los suscritos señores diputados y señoras diputadas acogemos para su trámite el siguiente proyecto de ley, con el propósito de que sea tramitado y aprobado por el Plenario legislativo.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DEL ARTÍCULO 36 LA LEY N.° 4179, LEY DE ASOCIACIONES COOPERATIVAS, DE 22 DE AGOSTO DE 1968, Y SUS REFORMAS

ARTÍCULO ÚNICO- Se interpreta el artículo 36 de la Ley N.º 4179, Ley de Asociaciones Cooperativas, de 22 de agosto de 1968, con respecto a que los cuerpos directivos, comisiones y comités indicados en esta norma, en el sentido de que la voluntad y el espíritu del legislador es que sean integrados entre la base social que integra cada cooperativa. Esto se sustenta en que es requisito indispensable ser asociado activo, para conformar dichos órganos colegiados de la organización, al momento de realizarse la asamblea que democráticamente elige a las personas que ocupen los cargos de directores o de dirigentes, como parte del modelo democrático deliberativo y participativo que las caracteriza.

Por ello, los órganos de la cooperativa deben ser integrados por la Asamblea General de la cooperativa, entre las personas que constituyen la misma organización social, lo que es congruente con los principios cooperativos.

Rige a partir de su publicación.

Wágner Jiménez Zúñiga

Luis Antonio Aiza Campos

Gustavo Alonso Viales Villegas

Jorge Luis Fonseca Fonseca

Víctor Manuel Morales Mora

David Hubert Gourzong Cerdas

Aida María Montiel Héctor

Diputados y diputada

26 de junio de 2018

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos.

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de forma en el Departamento de Servicios Parlamentarios.