

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**REFORMA DEL ARTÍCULO 44 BIS Y 44 TER DE LA LEY N.º 7472
“LEY DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA Y DEFENSA
EFECTIVA DEL CONSUMIDOR”**

**DAVID HUBERT GOURZONG CERDAS
WELMER RAMOS GONZÁLEZ
DIPUTADOS**

EXPEDIENTE N.º 22.109

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

PROYECTO DE LEY

REFORMA DEL ARTÍCULO 44 BIS Y 44 TER DE LA LEY N.º 7472 “LEY DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA Y DEFENSA EFECTIVA DEL CONSUMIDOR”

Expediente N.º 22.109

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El solidarismo tuvo como contexto histórico las reformas sociales de 1940-1943. Su fundador y mentor fue el Lic. Alberto Martén Chavarría, Benemérito de la Patria y eminente intelectual. El 15 de setiembre de 1947, el señor Martén Chavarría inició las conversaciones para dar a conocer su Plan de Capitalización Universal, conocido como Plan Martén, que constituye el fundamento doctrinario del solidarismo. Hoy este Plan, concebido con imaginación y creatividad por ese eximio costarricense, es valioso producto de exportación costarricense a otras latitudes del hemisferio.

A lo largo de sus 73 años de vigencia, el solidarismo ha hecho una contribución significativa a la dinamización y democratización de nuestra economía, la equidad, la solidaridad y la reducción de la pobreza. Excepto por mezquindad, mala fe o desconocimiento, nadie debería de discutir que, buena parte de la armonía laboral y la paz social del país descansa en la labor del solidarismo.

Según el Estudio del Sector Solidarista realizado por la Confederación Nacional de Asociaciones Solidaristas (Conasol) 2018, Los programas y proyectos de 1,400 asociaciones solidaristas distribuidas a lo largo y ancho de Costa Rica, con cerca de 345,000 trabajadores y trabajadoras afiliadas (casi un 15% de la PEA de nuestro país), le han permitido a los y las trabajadoras del sector privado y público, bienestar individual y de sus familias mediante programas y proyectos, en áreas como la salud, vivienda, educación y recreación, por un monto de US\$2000 millones y con una generación cercana a los 7 mil empleos directos en el 2019, para citar solo algunas cifras de nuestro aporte al desarrollo nacional. Se trata de un segmento fundamental de nuestra economía, haciendo una contribución tangible a la aspiración nacional de contar como decía don Alberto Martén “un país de propietarios y no de proletarios”.

Este aporte es hoy día crucial para enfrentar la severa crisis sanitaria, económica y social por la que atraviesa nuestro país. Para la base de afiliados de las organizaciones solidaristas, una gran mayoría de trabajadores y trabajadoras no bancarizados, las asociaciones son su única fuente de acceso al crédito en condiciones de tasas de interés por debajo del mercado y a fondos de apoyo social con carácter solidario. La acción de las solidaristas en este sentido, es el equivalente de un gran bono proteger permanente y creciente.

Esta contribución fue reconocida en el 2011 cuando se modificó el artículo 64 de la Constitución Política que indica: “El Estado fomentará la creación de cooperativas como medio para facilitar mejores condiciones de vida de los trabajadores. Asimismo, procurará el desarrollo del solidarismo como instrumento de crecimiento económico y social de los trabajadores, tanto en el sector privado como en el sector público”. Con ello, se trasladó a ese plano principios y reglas estipulados en la Ley N.º 6970 de Asociaciones Solidaristas, aumentando el catálogo de derechos fundamentales de la Carta Magna. Esta proclamación tiene una importancia vital, cuando se juzga la posible inconstitucionalidad de las leyes, en la Constitución Política de la República de Costa Rica.

No obstante, esta contribución, el solidarismo ha debido enfrentar especialmente en los últimos años, una serie de acciones legislativas o de carácter regulatorio que representan una grave amenaza comprometiendo su estabilidad y continuidad. Para un sector elevado a rango constitucional y declarado de utilidad pública por sus múltiples aportes al desarrollo nacional equilibrado y equitativo, estas acciones no solo van en sentido contrario al respeto de ese mandato constitucional de fortalecerlo, si no de desconocer totalmente su naturaleza social.

Como antecedente, es importante mencionar que en principio, la Confederación Nacional de Asociaciones Solidaristas (Conasol) y el Movimiento Solidarista Costarricense (MSC), valoraron la importancia de un proyecto de ley de usura que establecía topes a las tasas de interés, por considerar que esta iniciativa era compatible con pilares fundamentales del solidarismo, expresados en nuestra Ley N.º 6970, como la justicia social y el bienestar de las personas que integran las asociaciones solidaristas y sus familias, marco en el cual un proyecto de esta naturaleza resulta relevante.

Conasol y el MSC llevaron a cabo un análisis, de las diferentes propuestas que se habían presentado a lo largo de las diferentes legislaturas en materia relacionada, así como la experiencia que se ha desarrollado en otros países de América Latina, con el objetivo de establecer regulaciones legales a las tasas de interés, estableciendo límites y con ello evitando el cobro de tasas de usura.

Nuestra posición se fundamentó en las siguientes consideraciones:

- 1- La necesidad de defender por medio de una ley, a los ciudadanos que por necesidad o por desconocimiento realizan créditos que no tienen establecidos parámetros máximos de cobro de intereses.
- 2- La tendencia incremental de la morosidad y sus consecuencias a nivel financiero, pero especialmente a nivel de las personas las cuales terminan siendo excluidas del sistema financiero formal.
- 3- La necesidad urgente de determinar de forma objetiva, cuando una tasa de interés se convierte en excesiva, al apego de lo establecido en nuestro marco jurídico.

Entrando en materia, en relación con la afectación de la Ley N.º 9859 al sector solidarista, según el artículo 1 de la Ley de Asociaciones Solidaristas N.º 6970.

“Artículo 1- Las asociaciones solidaristas son organizaciones sociales que se inspiran en una actitud humana, por medio de la cual el hombre se identifica con las necesidades y aspiraciones de sus semejantes, comprometiendo el aporte de sus recursos y esfuerzos para satisfacer esas necesidades y aspiraciones de manera justa y pacífica. Su gobierno y su administración competen exclusivamente a los trabajadores afiliados a ellas.”

Es fundamental establecer de inicio, por tanto, que las asociaciones solidaristas no son entidades financieras y que por tanto no realizan intermediación financiera, sino organizaciones sociales sin ánimo de lucro, tal y como lo reafirma el artículo 2 de la misma Ley.

“Artículo 2- Los fines primordiales de las asociaciones solidaristas son procurar la justicia y la paz social, la armonía obrero-patronal y el desarrollo integral de sus asociados”.

Por otro lado, el artículo 4, indica:

“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, de crédito y de inversión, así como cualesquiera otras que sean rentables. Asimismo, podrán desarrollar programas de vivienda, científicos, deportivos, artísticos, educativos, y recreativos, culturales, espirituales, sociales, económicos, lo mismo que cualquier otro que lícitamente fomente los vínculos de unión y cooperación entre los trabajadores, y entre éstos y sus patronos”.

En este sentido, la ley limita seriamente las operaciones de ahorro y crédito promovidas por la asociación solidarista con respecto a su concepción inicial ya que la operación lícita de la gestión de ahorro (con el fin claro del mejoramiento socioeconómico), no podrá efectuarse libremente por los asociados y con ello, la afectación directa, justamente a todas las áreas señaladas en el párrafo anterior (vivienda, deporte, arte, educación, cultura, otros).

Así mismo, la relación obrero-patronal, también se ve golpeada por los efectos de la Ley N.º 9859. Hoy en día, existen muchas asociaciones solidaristas que brindan servicios a sus patronos, basadas en la correcta administración de sus recursos. Esta relación de mutualismo se verá afectada ya que, al disminuirse las posibilidades de la asociación solidarista con respecto a las deducciones, su patrimonio será menor y, consecuentemente, las posibilidades de esta relación

ganar-ganar serán disminuidas. Esto repercute, no solo en los servicios que la empresa brinda y adquiere de la asociación solidarista, sino en toda la cadena de valor de la empresa, donde se ven afectados empleos directos e indirectos generados por esta relación obrero-patronal existente hasta el día de hoy.

Con esta nueva legislación, al existir la necesidad del patrono de someter las deducciones del trabajador (por lo tanto, de la asociación solidarista), ya no estará en manos de la asociación, la administración de esos aportes y recursos de forma total (sino sujeto a la variable del patrono que a su vez se ve forzado por la nueva ley). Esto implica indirectamente, que no será decisión del asociado cómo administrar sus recursos, y, por lo tanto, no es la asociación solidarista quien gobierna su patrimonio. Asimismo, no se permite comprometer sus recursos con el fin de satisfacer sus necesidades, principio determinante señalado en el párrafo anterior.

Tampoco es posible clasificarlas como intermediarias financieras, aunque un pequeño grupo de cinco de ellas sean reguladas y supervisadas por Sugef. Una asociación solidarista no intermedia entre empresas o personas que desean ahorrar o invertir y aquellas que requieren fondos en forma de préstamos, si nos apegamos a la definición de intermediación. La actividad de la solidarista no es generar una utilidad, sino excedentes sociales y financieros para distribuir esa riqueza generada solidariamente entre los trabajadores y trabajadoras que la conforman.

Según lo establece, el artículo 8 de la Ley N.º 6970 de Asociaciones Solidaristas, indica lo siguiente:

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

- a) Establecer privilegios para sus fundadores y sus directores.
- b) Ejercer, en calidad de tales, actividades de carácter político-electoral o partidista, cuando se encuentren en el desempeño de funciones propias de representación.
- 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.
- d) Realizar cualquier clase de actividad tendiente a combatir o, de alguna manera, a entorpecer la formación y el funcionamiento de las organizaciones sindicales y cooperativas. Esta prohibición es extensiva a dichas organizaciones, respecto de las asociaciones solidaristas y, en el caso de que violen esta disposición, se les aplicará la sanción que se establece en el presente artículo.

- e) Celebrar convenciones colectivas o arreglos directos de carácter laboral.
- f) Participar en contrataciones y convenciones colectivas laborales. Los sindicatos no podrán realizar actividades propias de las asociaciones solidaristas ni de las asociaciones cooperativas.

Si la violación a las prohibiciones anteriores la cometieren las organizaciones solidaristas como tales, o sus órganos colegiados de gobierno y administración, se sancionará con la disolución de la asociación, de acuerdo con la presente ley. Si esa violación la efectuaren los representantes legales, se sancionarán con la destitución inmediata del funcionario que la cometiere, sin perjuicio de las sanciones que el ordenamiento legal del país disponga”.

En el artículo antes citado, en su inciso c), el legislador previó ciertas restricciones a la misma solidarista, entre ellas, trasladar beneficios específicos de los asociados a terceras personas, como, por ejemplo: incluir a un tercero para entregarle excedentes, permitirle asistir a asambleas con voz o voto, o destinar los recursos establecidos para el crédito a personas no asociadas.

De lo anterior se desprende la única excepción que ofrece esta norma, que es, aquel beneficio que se le pueda dar a un no asociado, pero que mantenga una relación laboral con el mismo empleador. En ese sentido la jurisprudencia ha sido clara al indicar: “... Al respecto, debe tomarse en cuenta que el artículo 8, inciso c) ídem, efectivamente prohíbe a las asociaciones solidaristas, sus órganos de gobierno y administración, y a sus representantes legales, hacer partícipe de los rendimientos, recursos, servicios y demás beneficios de la asociación a terceras personas”, sin embargo, excluye de esa limitación “aquellos casos tendientes a favorecer, en forma especial, a trabajadores del mismo patrono”. Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en su voto 2009 -001068 de las nueve horas cuarenta y dos minutos del veintitrés de octubre del dos mil nueve.

En este sentido, es importante reiterar que los créditos como beneficio socio – económico, son propios de los asociados, y por excepción para los trabajadores del mismo empleador no asociados, por lo que pretender dar créditos a terceras personas, desnaturaliza la figura de las solidaristas, máxime que no son entidades financieras.

Del mismo artículo 8, inciso c) de la Ley N.º 6970, se desprende que las asociaciones solidaristas no pueden llevar a cabo intermediación financiera, ya que dicha actividad contravendría lo estipulado en este artículo, puesto que las asociaciones solidaristas no pueden hacer partícipes a terceros de los beneficios derivados del patrimonio de los asociados. Así como lo especificado en el artículo 9 de la misma ley, que determina que:

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

Los excedentes habidos en el ejercicio fiscal pertenecen a los asociados y el monto que corresponda a cada uno estará de acuerdo con el aporte patronal y con su propio ahorro. La participación de cada asociado en los excedentes se sumará a sus demás ingresos para determinar la base de la declaración de la renta del asociado.

Las asociaciones solidaristas estarán obligadas a entregar a cada asociado, en los quince días siguientes al cierre del ejercicio fiscal, el informe del monto de los excedentes de cada uno, a fin de que el interesado tenga un dato exacto para la correspondiente declaración de la renta.

La asociación debe dar toda la información sobre los excedentes de sus asociados a la Dirección General de la Tributación Directa, cuando ésta se la solicite”.

Los dos artículos citados nos permiten concluir que las asociaciones solidaristas están conformadas por los recursos económicos de sus propios asociados, pero que además, deja claro que no son terceros, pues contrario sensu, la misma ley prohíbe otorgar beneficios a terceros. Es concluyente entonces que los asociados de una asociación solidarista NO son terceros.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) así lo ha interpretado también, cuando ha manifestado: “De la norma supra se desprende que, la Junta Directiva como órgano de gobierno y administración está inhibido, para otorgar beneficios establecidos para los afiliados de la asociación solidarista, a terceras personas, exceptuando a aquellos trabajadores de la misma empresa. Entonces para comprender a qué se refiere la norma con “terceras personas” y la excepción que permite el otorgamiento de beneficios a los trabajadores de la misma empresa o patrono, conviene analizar los principios básicos que sustentan a las asociaciones solidaristas”. (Pronunciamiento DAJ-AER-OFP-351-2018)

En relación con el límite o techos para el cobro de intereses, el artículo 36 bis; de la ya citada Ley N.º 9835, establece la forma de cobrar esos intereses que se otorguen por parte de personas jurídicas o físicas hacia terceras personas.

Por la naturaleza social del modelo de negocios de las asociaciones solidaristas con carácter sin fin de lucro, el sector no ve en este aspecto ningún impacto significativo, debido a que las tasas de interés prevalecientes en la operativa de nuestras organizaciones en sus diferentes programas crediticios, se encuentran por debajo de los límites establecidos por dicha ley, propias del carácter sin fin de lucro de las asociaciones, facilitando la inclusión financiera de miles de trabajadores (as) que no

son sujeto de crédito y contribuyendo con ello al desarrollo de las mismas y evitando que vayan al gota a gota u otro tipo de crédito no regulado.

Un aspecto de alto impacto en la operatividad de las solidaristas que prácticamente paraliza los créditos a sus afiliados (as), es el que establece el artículo 44 bis, inciso a), y es la obligación que tiene cualquier oferente de crédito de solicitar al potencial deudor una autorización para tener acceso a la Central de Información Crediticia de la Sugef (CIC), para visualizar el total de las obligaciones crediticias vigentes para evitar el sobreendeudamiento del consumidor financiero. Esto anteriormente era facultativo del acreedor, es decir, de las solidaristas que otorgaban créditos a sus afiliados.

El problema que presenta la ley está, no en exigir el CIC, sino en que por la naturaleza de las operaciones que lleva a cabo, es imposible de cumplir para las asociaciones solidaristas y pone a Sugef en una posición complicada desde el punto de supervisión prudencial.

El sector está compuesto por 1400 asociaciones solidaristas. En conjunto, y de acuerdo con datos proporcionados por la empresa Quarzo Innovación y con el propósito de dar una idea de la magnitud de las transacciones, 200 asociaciones solidaristas generan 672.730 operaciones crediticias mensualmente, de las cuales, 313.657 son efectuadas mediante plataformas tecnológicas en línea, desde abastecimientos por comisariato en fincas agrícolas o agroindustriales fuera del GAM, a largas distancias de centros urbanos, la Sugef recibirá diariamente más de 33.636 solicitudes por correo electrónico y los representantes legales de cada asociación deben acompañar dichas solicitudes con una declaración jurada donde literalmente se indica “ Declaro bajo fe de juramento que la información que adjunto con la autorización de un deudor potencial fue recopilada en mi presencia y firmada de puño y letra del titular de la información y que se solicita con el fin de evaluar una facilidad crediticia potencial” haciendo imposible este cumplimiento en los tiempos de pandemia que vivimos.

Es importante agregar que el CIC no opera en tiempo real, es una copia de información crediticia de entidades reguladas únicamente y esta información es habitual que pertenezca al mes anterior, por tanto, el análisis crediticio basado en el factor “momento”, no tendrá ningún grado de exactitud como sujeto a multa directa.

En el caso de los créditos “en línea” estos no podrán seguir dándose pues si esta información no está disponible, llevará a las asociaciones a realizar las gestiones manuales, además que el asociado deberá presentar cada vez el informe del CIC con el costo asociado. Nótese además que pedirlo incluso no agrega ningún valor desde el punto de vista de supervisión y riesgo, porque al no estar bancarizados un segmento importante de nuestros afiliados, la consulta al CIC no deviene en ninguna información relevante para el trámite de la gestión crediticia.

Finalmente, el artículo 44 de la citada Ley N.º 9859, “Derecho del Trabajador Consumidor Financiero”, tiene severas implicaciones que atentan contra la operación de las asociaciones, dada su naturaleza social y de inclusión financiera de afiliados no bancarizados.

Si el monto del crédito es por retención salarial, debe existir un acuerdo entre patrono, trabajador y ente acreedor. Acá ya existe un nuevo actor en el otorgamiento del crédito que antes no existía, y es el patrono y su responsabilidad de retención del salario del trabajador. Por un lado, el Banco Central de Costa Rica deberá implementar a través del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (Sinpe), un sistema para hacer deducciones que al igual que en el caso de Sugef va a demandar atender miles de transacciones diarias. Precisamente esas deducciones salariales no podrán afectar el salario mínimo del trabajador, y ello deberá ser considerado por el empleador o patrono al momento de hacer las retenciones respectivas.

No es posible hacer deducciones del salario del trabajador, de la parte salarial inembargable, de conformidad con el artículo 172 del Código de Trabajo, (salvo por pensión alimentaria, por ser esta prioritaria). La doctrina ha llamado a este salario: “...Mínimo minimorum...”, que es el salario mínimo de cualquier trabajador. Para ello, se ha considerado el salario líquido de una empleada doméstica. Actualmente, ese salario mínimo inembargable se encuentra fijado en ₡199.760 colones. Esta normativa, limita la posibilidad de créditos, por ejemplo, para emergencias de salud, educación entre otros, con el mismo ahorro obrero del trabajador, justo en un momento en que por la crisis sanitaria, económica y social es cuando más lo requieren los y las trabajadoras.

Mención aparte, es el tema de las implicaciones que la ley tiene para las asociaciones solidaristas desde el punto de vista tecnológico. Es prácticamente imposible que una asociación solidarista pueda acceder al salario líquido, pues que es una variable volátil, (₡199,760.73). Se considera que el “44 ter”, se pensó como si el deudor fuera analógicamente a adquirir un crédito. Nos estaríamos regresando al tiempo de la papelería, de la tramitología, generando altos costos y desafiliación por falta de capacidad para generar servicios básicos que hoy son indispensables.

Con base en lo expuesto, se somete a consideración de las señoras diputadas y los señores diputados el presente proyecto de ley y se les solicita el voto afirmativo para su aprobación.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**REFORMA DEL ARTÍCULO 44 BIS Y 44 TER DE LA LEY N.º 7472
“LEY DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA Y DEFENSA
EFECTIVA DEL CONSUMIDOR”**

ARTÍCULO ÚNICO- Refórmase el artículo 44 bis y 44 ter, de la Ley N.º 7472 “LEY DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA Y DEFENSA EFECTIVA DEL CONSUMIDOR”, para que se lean de la siguiente manera:

Artículo 44 bis- Obligaciones de oferentes de crédito. Además de las disposiciones del artículo 42 de esta ley, los oferentes de crédito deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Previo al otorgamiento de crédito, los oferentes deberán solicitarle, al potencial deudor, una autorización para tener acceso a la Central de Información Crediticia de la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef), para visualizar el total de sus obligaciones crediticias vigentes para evitar el sobreendeudamiento del consumidor financiero.
- b) Suministrar al deudor, previo a suscribirse el contrato, información escrita, clara, actualizada y suficiente que precise el mecanismo que se emplee a fin de determinar la tasa de interés, los saldos promedios sujetos a interés, la fórmula para calcularlos y los supuestos en los que no se pagará dicho interés.
- c) Presentar explícitamente, en los estados de cuenta, el desglose de los rubros que el usuario debe pagar. En rubros separados deben mantenerse el principal, los intereses financieros, los intereses moratorios, los recargos y las comisiones, todos correspondientes al respectivo período del estado de cuenta.
- d) Mostrar la tasa de interés cobrada en el período.
- e) Informar, en el estado de cuenta inmediato posterior, acerca de las modificaciones del contrato original y las adendas o los anexos para que puedan determinar si mantienen la relación contractual o no. Si el deudor no mantiene la relación contractual, el acreedor solo podrá cobrar el pasivo pendiente con la tasa de interés vigente previa a la modificación propuesta.

Se exceptúan de la aplicación del inciso a) del presente artículo, a las asociaciones solidaristas.

Artículo 44 ter- Derecho del trabajador consumidor financiero

Los trabajadores tienen derecho a solicitar la retención por parte del patrono de las cuotas para el pago de sus créditos, siempre y cuando exista acuerdo entre el trabajador, el patrono y la entidad acreedora. El Banco Central de Costa Rica, a través del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (Sinpe) debe implementar un sistema para realizar las deducciones.

No podrán hacerse deducciones del salario del trabajador que afecten el salario mínimo intangible e inembargable, al que se refiere el artículo 172 de la Ley N.º 2, Código de Trabajo, de 27 de agosto de 1943. Se exceptúa de esta disposición lo que corresponda a la pensión alimentaria.

Cualquier persona física o jurídica que otorgue un crédito que irrespete el salario mínimo intocable al que se refiere el párrafo primero del artículo 172 del Código de Trabajo será sujeta a la sanción considerada como infracción muy grave, de acuerdo con el inciso a) del artículo 155 de la Ley N.º 7558, Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, de 3 de noviembre de 1995.

Se exceptúan de la aplicación de este artículo, a las asociaciones solidaristas.

Rige a partir de su publicación.

David Hubert Gourzong Cerdas

Diputados

Welmer Ramos González

06 de agosto de 2020

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración.

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de errores formales, materiales e idiomáticos en el Departamento de Servicios Parlamentarios.