ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-155 -2019

INFORME DE: 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 20.830

INFORME JURIDICO

ELABORADO POR:

TATIANA ARIAS RAMÍREZ
ASESORA PARLAMENTARIA

REVISADO POR:
GEORGINA GARCÍA ROJAS
JEFE DE ÁREA

REVISIÓN FINAL:
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR

30 DE JULIO DE 2019

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY 3

II. CONSIDERACIONES GENERALES 3

1. De la interpretación auténtica de la ley 3

2. Regulación Constitucional y Legal de las Asociaciones Cooperativas. 5

III.- ANALISIS DEL ARTÍCULO ÚNICO 6

IV.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO 11

Votación 11

Delegación 11

Consultas 11

Obligatorias 11

Facultativas 11

V.- ANTECEDENTES 11

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

AL-DEST- IJU-155 -2019

INFORME JURIDICO[1]

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

EXPEDIENTE Nº 20.830

I. RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY

La propuesta de ley pretende que el poder legislativo apruebe una interpretación auténtica del artículo 36 de la Ley N. 4179, "Ley de Asociaciones Cooperativas*"*, de conformidad con las facultades que le concede la Constitución Política a la Asamblea Legislativa en el artículo 121 inciso 1) que dispone "…*dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica".*

La interpretación que se pretende es que la integración de los órganos de administración y funcionamiento de las cooperativas sea conformada únicamente por los mismos asociados, como parte de sus derechos y obligaciones.

Se añade que lo que se pretende aclarar es la voluntad y el espíritu del legislador con el objeto que todos las órganos de administración de las cooperativas estén integrados por sus asociados, de manera democrática; que en los procesos de renovación de estructura los agremiados puedan llegar a ocupar cargos dentro de la organización y con ello, evitar que personas externas a la organización participen.

II. CONSIDERACIONES GENERALES

1. De la interpretación auténtica de la ley

La interpretación auténtica de una ley o parte de esta, tiene su origen en la necesidad de aclarar el sentido de la ley. El ejercicio de tal potestad encuentra

[1]Elaborado por Máster Tatiana Arias Ramírez, Asesora Parlamentaria, revisado por Máster Georgina García Rojas, Jefe de Área y supervisado por Máster Fernando Campos Martinez, Director Departamento de Servicios Técnicos.

su fundamento en la falta de claridad, oscuridad o ambigüedad de una determinada norma jurídica, la necesidad de dar esa interpretación "autentica" busca establecer o descubrir la verdadera intención que el legislador quiso dar a la vigente ley, lo que es lo mismo, se trata de descubrir el espíritu de la norma, mediante un procedimiento racional, cuya finalidad es determinar el sentido real de la norma jurídica[2].

La interpretación auténtica o legislativa es la que proviene del Poder Público[3], "(…) por consiguiente, es la forma más satisfactoria de llegar a tener la correcta inteligencia de la ley, puesto que nadie está mejor capacitado que quien la dictó, para declarar cuál es su sentido y verdadero alcance. La aclaración se hace en este caso por medio de una nueva ley, la cual, retrotrayendo sus efectos hasta el tiempo en que comenzó a regir la anterior, viene a formar, jurídicamente hablando, un solo cuerpo con ella. El calificativo de "auténtica" que esta forma de interpretación ha recibido, se debe a la circunstancia de provenir del mismo autor de la ley y de constituir por lo tanto, la genuina y autorizada expresión de la idea que se quiso reducir a precepto obligatorio"[4]

De lo expuesto es necesario atender que se está frente a una nueva ley cuyo objetivo específico es clarificar el sentido de una norma anterior. De allí, precisamente, que la interpretación legislativa tenga efectos retroactivos al momento de vigencia de la norma que se interpreta, pues si de lo que se trata es de descubrir la intención del legislador, es claro que esa intención ha de ser la esencia de la norma interpretada -desde el momento de su emisión-, aún y cuando su clarificación sea posterior.

La jurisprudencia constitucional[5] ha señalado que para estar frente a una interpretación auténtica es necesario que la ley reciba esa denominación pero, además, que efectivamente se trate de una norma que clarifique o interprete el sentido de otra anterior. De lo contrario, simplemente nos encontraríamos ante una norma diferente que, independientemente de los vicios de constitucionalidad que eventualmente podría presentar, no podría considerarse integrada a la que supuestamente interpreta: sus efectos jurídicos se originarían a partir de su vigencia, ya que no se podrían retrotraer al momento

[2] K. Larenz: Metodología de la Ciencia del Derecho, Ariel, 1980, p. 309, citado en la C-273-2003 17 de setiembre de 2003 de la Procuraduría General de la República.
[3] En nuestro país descansa en el inciso 1) del artículo 121 de la Carta Política, que dispone que a la Asamblea le corresponde el "dictar las leyes, reformarlas, derogarlas, y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el capítulo referente al Tribunal Supremo de Elecciones".
[4] Brenes Córdoba. Tratado de las Personas, Editorial Costa Rica, San José, 1974, pp. 41-42.
[5] Resolución N. 2000-1703 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de las 16:33 horas de 18 de febrero de 2000, así como, la N. 7261-94 de las 8:30 horas del 9 de diciembre de 1994; la No. 320-92 de las 15:00 horas del 11 de febrero de 1992 y; la 4410-95 de las 9:00 horas del 11 de agosto de 1995.

de vigencia de la norma anterior, al no existir entre ambas la relación de conexidad requerida por el constituyente.

Al respecto, la Sala Constitucional ha señalado que la discusión se ha centrado en determinar si efectivamente se trata de una ley interpretativa o si, por el contrario, no lo es, de donde hubo un exceso legislativo en su promulgación, que deviene en ilegítimo.

De lo expuesto hay que resaltar que deben privar dos aspectos fundamentales en lo que concurre a la interpretación auténtica de una norma: la competencia para interpretar y los efectos de la interpretación. Se trata de una actuación que no es exclusiva del autor de la norma. Sin embargo, existe una diferencia entre la interpretación que realiza el autor de la norma y la interpretación que efectúan otros operadores jurídicos. En tal sentido, la interpretación que realiza el autor de la norma jurídica, se le denomina "interpretación auténtica", cuyo objeto es evitar que el texto jurídico ambiguo susceptible de diversas interpretaciones diferentes genere inseguridad jurídica. Una confusión causada por el propio texto normativo sólo puede ser resuelta acudiendo al autor de la norma.

2. Regulación Constitucional y Legal de las Asociaciones Cooperativas.

A tenor del presente estudio, es importante hacer una breve reseña del artículo 64 de nuestra Constitución Política, que dispone: ***"…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 (…)"*.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia mediante la Resolución N° 2010-009927 del 9 de junio del 2010, señaló lo siguiente: "(…) *Las cooperativas están integradas por personas de diferentes sectores sociales –no necesariamente por trabajadores de la misma empresa-. J) Cada una de las 3 organizaciones tiene su propia naturaleza, expresada en la forma de integrarse y en campos de acción separados, lo que necesariamente provocó que el legislador dictara una regulación independiente para cada una de ellas, así como prohibiciones de interferencia, expresadas en el artículo 8 de la Ley de Asociaciones Solidaristas. (…) K) En una sociedad verdaderamente democrática, estas 3 formas de organización social, deben existir a plenitud. (…)".*

Por su parte, la ley N. 4179 Ley de Asociaciones Cooperativas de 22 de agosto de 1968 y sus reformas, declara de utilidad pública y de interés social la constitución y funcionamiento de asociaciones cooperativas, por tratarse de un eje del desarrollo económico, social, cultural y democrático de los habitantes

del país (artículo 1), este cuerpo normativo enuncia que las cooperativas son asociaciones voluntarias de personas y no de capitales, que esos órganos poseen personalidad jurídica plena y duración indefinida, y de responsabilidad limitada, otras características relevante es que sus miembros se organizan democráticamente con el objeto de promover su bienestar económico y social. (Artículo 2).

En lo que corresponde a los principios que regulan estas organizaciones el artículo 3 de la Ley 4179 señala el de **autonomía de gobierno**[6], este principio implica que los socios -entiéndase- la Asamblea General de la Cooperativa, tiene la facultad de obrar según su criterio, con independencia y gobernarse de acuerdo con las leyes.

La dirección, administración, vigilancia y auditoría interna de estas asociaciones se rige por sus propias leyes, de manera tal que si la Asamblea así lo decide puede integrar estos órganos con sus propios socios o puede integrar en los órganos personas no socias, siempre y cuando, no se contravenga lo señalado en la ley, ni los principios cooperativos, tal como lo anuncia el mismo artículo 36, que se desea interpretar auténticamente mediante este proyecto.

III.- ANALISIS DEL ARTÍCULO ÚNICO

Antes de analizar el fondo de la propuesta de ley, es necesario reiterar que la interpretación auténtica de una ley es competencia exclusiva en nuestro país de la Asamblea Legislativa, ello en virtud, del mandato constitucional supra-citado que recoge el artículo 121 apartado 1).

En el siguiente cuadro se aprecia el artículo que se pretende interpretar (artículo 36 de la ley N. 4179) y el texto de interpretación que se presenta en el proyecto de ley.

LEY N. 4179 **LEY DE ASOCIACIONES COOPERATIVAS**	**PROPUESTA DE INTERPRETACIÓN AUTENTICA DEL ART. 36 DE LA LEY N. 4179**
Artículo 36.- La dirección, la administración, la vigilancia y la auditoría interna de las asociaciones cooperativas estarán a cargo de:	**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

[6](…) k) Autonomía en su gobierno y administración con excepción de las limitaciones que establece la presente ley.

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. *(Así reformado por el artículo 1 de la Ley N° 7053 del 9 de diciembre de 1986) El destacado no es del original.*	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.**

El artículo 36 vigente debe relacionarse con los supra-citados artículos 1, 2, 3 y con el artículo 131 de la Ley 4179, este último dispone: "*Los casos no previstos en la presente ley, en la escritura social o en los estatutos de la respectiva asociación, se resolverán de acuerdo con los principios que se deriven de esta ley; en su defecto por los principios generales del Derecho Cooperativo, y finalmente, por las regulaciones del Código de Trabajo, del Código de Comercio y del Código Civil que por su naturaleza o similitud, puedan ser aplicables a estas asociaciones, siempre que no contravengan los principios, la doctrina y la filosofía cooperativas".*

El análisis de las normas citada permite concluir que las asociaciones cooperativas son quienes a lo interno deciden, de manera democrática, cuáles órganos son los que requiere de acuerdo con sus necesidades y quienes integran esos órganos.

Al respecto, es oportuno citar lo señalado por el autor Ronald Fonseca en su obra Derecho Cooperativo Costarricense[7]:

> "*Nuestra ley de Cooperativas no estableció, de manera expresa, que la condición de asociado sea requerida para ser integrante del Consejo de Administración*. En todo caso, por la naturaleza misma de las cooperativas, la regla debería ser que este órgano social esté integrado por asociados, precisamente porque se trata de una organización democrática, en la que se

[7] Fonseca Vargas, Ronald, Derecho cooperativo costarricense. Normativa, Jurisprudencia y doctrina Editorial Edinexo, 2018 , 316 p.

procura que los asociados participen activamente en la toma de decisiones. No obstante, en la doctrina del derecho cooperativo, se contempla la posibilidad de incorporar directivos no asociados al Consejo de Administración. Concretamente, profesionales con un perfil técnico, que aporten conocimientos especializados, de acuerdo con la actividad de la empresa cooperativa y tenga una mayor permanencia en este órgano.

> *En los últimos tiempos se viene hablando de esta figura (común en el ámbito de las sociedades mercantiles). Su traslado al área solidaria (particularmente en las cooperativas financieras) se fundamenta en que es una realidad que el mercado exige la adopción de decisiones en base a experiencias y criterios debidamente informados, y estos, muchas veces yacen en profesionales, ejecutivos y técnicos de primer nivel, de reconocida trayectoria que no desean ser miembros de cooperativas. Es más, las mismas empresas no pueden incorporarlos a los órganos directivos por no quebrar el principio que exige que éstos sean asociados. Para su introducción se debe ser especialmente cuidadoso de manera que no se traduzca en un quebranto del principio de democracia interna. Se justifica en que la obligación de tener la condición de miembros podría llegar a provocar que ninguno de los integrantes del órgano directivo reuniese para los conocimientos técnicos y profesionales necesarios para la gestión del tráfico ordinario de la empresa. Y ante la evidente necesidad de este tipo de conocimientos, se permitía que el estatuto previera la existencia de un director que asumiese las facultades conferidas por la asamblea, facultades que, en todo caso, sólo podrán alcanzar el tráfico empresarial ordinario. (García Muller, 2014, pp 201-202).*

En Costa Rica, se presentan algunos ejemplos de Consejos *de Administración, en los cuales, por disposiciones legales o contractuales, participan representantes de entidades públicas, como aspecto de control por créditos o aportes otorgados a la cooperativa.*

En todo caso si una cooperativa opta por esta figura, deberá incorporarla en su reglamentación interna, en aspectos como nombramiento, funciones y responsabilidad de los directores no asociados.

En esa misma línea, el INFOCOOP analizó el Reglamento sobre Gobierno Corporativo de la SUGEF (2016) y se pronunció sobre la figura de los directores independientes en las Cooperativas de Ahorro y Crédito, en los siguientes términos:

> *"(…) considera esta Área de Supervisión Cooperativa, que no se encuentra con el respaldo legal necesario para oponerse a dicha medida establecida en el Reglamento sobre el Gobierno Corporativo SUGEF 16-16. A pesar de que doctrinariamente no es lo establecido para una cooperativa, la LAC no prohíbe en ningún*

momento que el Consejo de Administración cuente con integrantes que no sean asociados, por lo que las cooperativas, al ser figuras del derecho privado, así dispuesto por el artículo 3, inciso K) de la LAC, que reza que puedan hacer todo aquello que no esté expresamente prohibido.

En cuanto al nombramiento de dichos directores independientes, la misma SUGEF, en su Oficio SGF-1315 2017 señaló que la Asamblea de la cooperativa, sea esta de asociados o de delegados, será la encargada de nombrar a dichos directores, o bien, delegar su designación en un órgano social de la cooperativa, de acuerdo con sus lineamentos, lo cual es conforme al principio de control democrática.

El procedimiento que al efecto se defina por cada cooperativa de ahorro y crédito, deberá ser incluido recomendablemente en el Estatuto Social o bien elaborar un reglamento al efecto, cuya existencia debe ser establecida en dicho Estatuto social, es decir, para efectos de aplicar la modificación en cuestión, el procedimiento y su regulación deberá definirlo cada cooperativa, conforme a los indicado en el párrafo anterior (INFOCOOP, 2017)"".

Lo dispuesto en el artículo 152[8], 153[9], 155[10] y 169[11] del Código de Comercio, no contraviene los principios que contiene el citado artículo 36 de la citada ley N. 4179.

[8] Artículo 152.- Las asambleas de accionistas legalmente convocadas son el órgano supremo de la sociedad y expresan la voluntad colectiva en las materias de su competencia. Las facultades que la ley o la escritura social no atribuyan a otro órgano de la sociedad, serán de la competencia de la asamblea.

[9] ARTÍCULO 153.- Las asambleas de accionistas son generales y especiales. Las generales podrán estar integradas por la totalidad de los socios; las especiales, sólo por socios que tengan derechos particulares; las generales son ordinarias o extraordinarias.

[10] ARTÍCULO 155.- Se celebrará una asamblea ordinaria por lo menos una vez al año, dentro de los tres meses siguientes a la clausura del ejercicio económico, la cual deberá ocuparse, además de los asuntos incluidos en el orden del día, de los siguientes: a) Discutir y aprobar o improbar el informe sobre los resultados del ejercicio anual que presenten los administradores, y tomar sobre él las medidas que juzgue oportunas; b) Acordar en su caso la distribución de las utilidades conforme lo disponga la escritura social; c) **En su caso, nombrar o revocar el nombramiento de administradores y de los funcionarios que ejerzan vigilancia**; y d) Los demás de carácter ordinario que determine la escritura social.

[11] ARTÍCULO 169.- Para que una asamblea ordinaria se considere legalmente reunida en primera convocatoria, deberá estar representada en ella, por lo menos la mitad de las acciones con derecho a voto; y las resoluciones sólo serán válidas cuando se tomen por más de la mitad de los votos presentes.

La presente “interpretación auténtica” en opinión de esta asesoría, lo que hace es una reforma a la Ley N. 4179, porque al interpretar que la voluntad del legislador era que -*los órganos de la cooperativa deben ser integrados por la Asamblea General de la cooperativa, entre las personas que constituyen la misma organización socia*l-, se estaría creando una limitación no existente en la ley, que es la de nombrar en algún puesto de los citados en ese artículo a personas no asociadas. Conforme la norma vigente, eso no está prohibido, ya que una adecuada exegesis de artículo 36, lleva a concluir que las asociaciones cooperativas pueden integrar los órganos en procura del debido ordenamiento interno, en tanto no contravengan la misma ley ni los principios cooperativos.

Es decir, la ley de asociaciones cooperativas no prohíbe el nombramiento en los distintos órganos, de personas no asociadas, sino que, ese aspecto queda librado a la Asamblea General de cada organización siempre que la ley y sus estatutos se lo permitan.

En los casos del comité de vigilancia, la ley señala que podrá ser sustituido por una auditoría interna, con al menos un contador público autorizado a tiempo completo, pero 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.

Es decir, en razón del principio de autonomía de gobierno que rige a estas organizaciones, no procede considerar lo pretendido en el proyecto como una interpretación auténtica; esto porque, si la Asamblea General perfectamente puede, si así lo desea, integrar los órganos entre las personas que constituyen la misma organización social o puede nombrar en la gerencia o en el comité de vigilancia a una persona asociada o no asociada, todo dependerá de que las leyes o el estatuto de la organización se los permita.

La interpretación propuesta vendría a limitar el derecho de elección y auto-regulación que en este momento tienen las asociaciones cooperativas, las cuales pueden estatuir sus propias reglas con el objeto de adaptarla de la manera más eficaz y eficiente al desarrollo social y económico al que se dedican, como lo establece por ejemplo el artículo 3 de la Ley N. 4179, que se refiere a que las cooperativas del país se deben ajustar a unos principios. En lo que nos interesa el apartado k) dispone como uno de estos*: “Autonomía en su gobierno y administración con excepción de las limitaciones que establece la presente ley”*.

En conclusión, siendo que la norma interpretativa, so pretexto de aclarar conceptos oscuros de una norma anterior, legisla ex novo, reformando el texto

original o introduciéndole preceptos no contenidos en la primera, en tal hipótesis **no estaríamos en presencia de una ley interpretativa, sino de una nueva norma, la que no puede tener efecto retroactivo.** En un caso como el mencionado hay que tener en cuenta que la Sala Constitucional podría declarar la inconstitucionalidad la norma interpretativa por no serlo.[12]

Por lo tanto, lo pretendido en el proyecto de ley en estudio, no procede como una interpretación auténtica, sino como una reforma.

IV.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

De conformidad con lo establecido en el artículo 119 de la Constitución Política, la presente iniciativa de ley requiere para su aprobación de mayoría absoluta.

Delegación

Este proyecto puede ser delegado en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, conforme al artículo 124 de la Constitución Política.

Consultas

Obligatorias

- Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop)

Facultativas

- Cooperativas del país

V.- ANTECEDENTES

- ✓ Constitución Política de Costa Rica, de 7 de noviembre 1949.
- ✓ Ley N. 3284 Código de Comercio de 30 de abril de 1964 y sus reformas
- ✓ Ley N. 4179 Ley de Asociaciones Cooperativas de 22 de agosto de 1968 y sus reformas

Elaborado por: tar
/*lsch//30-7-2019
c. archivo

[12] Procuraduría General de la República, OJ-116-2004 del 27 de setiembre del 2004.