



DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-196- 2021

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

“LEY PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS COOPERATIVAS COMO INSTRUMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL”

EXPEDIENTE Nº 21.068

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

**ÁLVARO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
ASESOR PARLAMENTARIO**

SUPERVISADO POR:

**MARÍA MAYELA CHAVES VILLALOBOS
JEFE DE ÁREA**

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

**SYLVIA SOLÍS MORA
DIRECTORA A.I.**

10 DE SETIEMBRE DE 2021



TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO.....	3
II- CONSIDERACIONES DE FONDO	4
2.1.- Derecho de Asociación.	6
2.2.- Cooperativas.....	7
2.3.-Instituto de Fomento Cooperativo.	8
III.- ANALISIS DEL ARTICULADO	8
IV.- ASPECTOS DE TECNICA LEGISLATIVA	45
V.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....	47
VII. FUENTES	48



**ASAMBLEA
LEGISLATIVA**
de la República de Costa Rica

**AL-DEST -IJU-196- 2021¹
INFORME JURÍDICO**

**“LEY PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE
LAS COOPERATIVAS COMO INSTRUMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL”**

EXPEDIENTE 21068

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

Del preámbulo de la iniciativa se puede deducir que la propuesta legislativa pretende constituirse en un mecanismo jurídico que venga a fortalecer al sector cooperativo, a través de nuevas regulaciones que fortalezcan no solo su orientación social, sino también que mejoren su fiscalización. Según el proponente, de igual modo su orientación social hace que sea necesario establecer nuevas regulaciones que tiendan a mejorar su fiscalización, para ello se sugiere incorporar a la Ley N° 4179 Ley de Asociaciones Cooperativas de 22 de agosto de 1968, un régimen con características sancionatorias, que permita establecer responsabilidades a personeros y representantes del sector cooperativo.

Se propone la incorporación de tres pilares que en su médula se encuentran referidos puntualmente al campo ético, control y orientación social.

La propuesta legislativa se conforma de cinco artículos, que vienen a establecer reformas y adiciones a la Ley mencionada, así como de tres disposiciones transitorias.

El artículo 1 contempla tres definiciones aplicables para los efectos de esta ley, las cuales algunas de ellas no son desarrolladas o mencionadas a lo largo de la propuesta, por lo que de algunas resulta innecesaria su inclusión.

Por su parte, el artículo 2 se formula con el fin de reformar los artículos 34, inciso g), 49, 138, 139, 141, 145, 155, 157 inciso o), 172 de la Ley ya mencionada.

El artículo 3 viene a proponer la adición de varios incisos a cuatro numerales del mismo cuerpo normativo.

El artículo 4 pretende adicionar cuatro artículos, todos bis a la Ley N°4179.

El artículo 5 crea un nuevo Título III de sanciones que es denominado “Régimen Sancionatorio en la Ley N.º 4179, Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación

¹ Elaborado por Álvaro Hernández Hernández, Asesor Parlamentario, supervisado por M° Mayela Chaves Villalobos, Jefe de Área Internacional; Supervisión y Aprobación final a cargo de Sylvia Solís Mora, Directora a.i.

del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, Ley N.º 4179, de 22 de agosto de 1968, y sus reformas”.

El proyecto establece como finalidad que los beneficios fiscales que se han otorgado en favor de este sector productivo por parte del Estado deben permear más en las familias afiliadas, particularmente en las que se ubiquen en situación de pobreza o pobreza extrema. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en la Carta Fundamental.

La propuesta pretende, que a través de los comités de educación y bienestar social analicen el fenómeno de la pobreza de manera integral con otros problemas sociales que lleguen a incidir en la condición familiar de los asociados. Para ello, se propone el empleo de mecanismos que utiliza el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos como lo es el Índice de Pobreza multidimensional (IPM)

Dada esa condición que cuentan las cooperativas como generadoras de un adecuado reparto de la riqueza, resulta conveniente establecer un marco regulatorio que brinde un adecuado control y fiscalización de las acciones que son desarrolladas.

Según los proponentes, es preciso que el Estado cuente con elementos que brinden información estadística, con el fin de realizar una evaluación de los esfuerzos que realizan las cooperativas en pro de mejorar las condiciones de vida de sus afiliados; evaluación que deber ser referida a los resultados que son obtenidos como consecuencia de los diferentes privilegios que brinda el Estado a estas organizaciones sociales.

Según la exposición de motivos, la necesidad de aprobar una normativa como la propuesta, obedece en buena parte a que en la actualidad cerca de 600 cooperativas se encuentran inscritas, de las cuales más de 65 tienen condiciones financieras preocupantes, situación que obedece, según los proponentes, en la mayoría de los casos a malas administraciones, resultado de la ausencia de controles por parte de entes encargados.

II- CONSIDERACIONES DE FONDO

Es oportuno tener en cuenta que la Constitución Política², ha establecido como un deber del Estado estimular dentro de la población, la creación de estructuras organizativas denominadas cooperativas, con la finalidad de que sirvan como mecanismo para brindar mejores condiciones de vida a los trabajadores.

Establecido la idea anterior, aunque de manera general, se puede afirmar que una iniciativa que venga a restarle fortaleza o desestime la creación de este tipo de organizaciones podría devenir en inconstitucional; para poder referirnos

² “Artículo 64.- El Estado fomentará la creación de cooperativas como medio de facilitar mejores condiciones de vida a los trabajadores”.

a este aspecto será necesario tener en cuenta el análisis que de seguido se realiza.

Sobre este tipo de organización social la Sala Constitucional³ ha señalado:

“La finalidad primordial de una cooperativa está conformada por la satisfacción de las necesidades de sus asociados, la promoción de su mejoramiento económico y social. El motivo del trabajo, la producción, la distribución y el consumo, es el servicio y no el lucro.”

De igual modo, la Ley N° 4179 Ley de Asociaciones Cooperativas⁴, dispone que es de utilidad pública, así como de interés social, la constitución y funcionamiento de las cooperativas, como mecanismo para el desarrollo.

De igual modo se establece que las cooperativas son asociaciones voluntarias de personas y no de capitales, cuentan con personalidad jurídica y su responsabilidad es limitada.

Cabe mencionar que la Ley N° 4179, Ley de Asociaciones Cooperativas, de 22 de agosto de 1968, es el primer cuerpo normativo con rango de ley que viene a establecer disposiciones con la que se deben regir las organizaciones denominadas cooperativas.

Posteriormente, esta normativa se ve modificada por la Ley N° 5185, Ley de Reforma Integral a la Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo. En igual sentido, se promulga la Ley N° 5513. Ley Reforma Ley 5185”Reforma Integral a la Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo” y la Ley N°4179 “Ley de Asociaciones Cooperativas”, modificación esta que comprende los numerales 9,30, 33 y 40 del primer cuerpo normativo.

Cabe señalar que también mediante Ley N° 6756, Reforma Integral a la Ley de Asociaciones Cooperativas, del 5 de mayo de 1982, y finalmente mediante la Ley N° 7053, Reforma a la Ley de Asociaciones Cooperativas, de 7 de enero de 1986, se aprueban reformas a varios numerales de la Ley N° 4179.

³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia 8587-2002.

⁴ “Artículo 1º.- Declárase de conveniencia y utilidad pública y de interés social, la constitución y funcionamiento de asociaciones cooperativas, por ser uno de los medios más eficaces para el desarrollo económico, social, cultural y democrático de los habitantes del país.

Artículo 2º.- 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.”

Es conveniente tener presente algunos conceptos básicos, antes de realizar los comentarios a la propuesta como se indica de seguido.

En primer término, se debe tener presente que al modificarse un texto jurídico con rango de ley, las modificaciones que se puedan formular se ven integradas plenamente al cuerpo normativo modificado, esto es que forma parte de la ley modificada por lo que no es correcto hacer referencia a la ley modificativa.

La propuesta en cuestión, se formula como un nuevo cuerpo normativo que si bien, se pretende que se integre al ordenamiento jurídico que como tal consiste en un sistema integral. No es dentro de una elemental técnica jurídica dejar normas aisladas sin un sentido de integración al ordenamiento señalado.

Por lo anterior y para una mayor claridad transcribimos sobre este concepto lo que se ha señalado por la doctrina.

“LEY MODIFICATORIA

Ley modificatoria es aquella que tiene por objeto modificar la ley vigente. Puede ser parcial o total.

En la medida de lo posible, las leyes modificatorias tendrán por objeto modificar una sola ley. Debe evitarse las leyes de modificación múltiple porque dificultan el conocimiento real y completo de la ley, así como su localización, situación que podría afectar la seguridad jurídica.”⁵

2.1.- Derecho de Asociación.

Este concepto es importante por cuanto las organizaciones denominadas cooperativas, deben permitir el acceso al ciudadano para que pueda formar parte de ellas, esto con el fin de se pueda sumar al esfuerzo en la búsqueda de concretar un propósito o fin común.

Esta libertad de asociación, opera en el sentido contrario, esto es, que igualmente nadie está obligado a permanecer o pertenecer a la estructura, así puede desistir perfectamente de seguir formando parte de ella.

Es un principio, que otorga libertad del individuo de poder asociarse para fines que se ajusten al ordenamiento jurídico.

Al respecto la Sala Constitucional⁶ ha sido categórica al señalar:

⁵ Perú. Congreso. Manual de Técnica Legislativa; Manual de Redacción Parlamentaria, Congreso de la República del Perú. 2º ed. Lima; 2013.

⁶ Sentencia número 5033 del año 1997.

“El derecho de las personas a asociarse constituye una actividad natural del hombre y a la vez es una libertad pública, consagrada en nuestra Constitución Política en su artículo 25 (...). El derecho de asociación muestra dos facetas o manifestaciones cuales son por un lado el derecho positivo de asociarse para cualquier finalidad y por otro el derecho negativo sea la libertad de dejar de pertenecer a una organización.”

Se deduce de la resolución que el principio de libertad opera tanto en el sentido de querer pertenecer a determinada organización, como de la libertad que cuenta el individuo a no querer ser parte de la misma.

2.2.- Cooperativas

Se establece por disposición Constitucional⁷ el deber del Estado de fomentar la creación de cooperativas, como modelos para el desarrollo y mecanismos que permitan brindar mejores condiciones de vida a los trabajadores y por ser uno de los medios más eficaces para el desarrollo cultural, social y democrático de los habitantes.

Es importante recordar lo señalado con anterioridad con respecto a estas organizaciones sociales que son definidas en la misma Ley objeto de modificación, así:

“Artículo 2º.- 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.”

A mayor abundamiento se dispone en el mismo cuerpo normativo⁸ que es absolutamente prohibido para las cooperativas, las acciones o actividades que no tienda al fomento de los intereses económicos, sociales y culturales de quienes formen parte de los asociados.

En particular la Sala Constitucional⁹, se ha referido en torno al cooperativismo en los siguientes términos:

“las asociaciones cooperativas como medio de desarrollo del cooperativismo son, precisamente organizaciones o grupos de personas organizadas con

⁷ “Artículo 64.- El Estado fomentará, la creación de cooperativas como medio de facilitar mejores condiciones de vida a los trabajadores.”

⁸ “Artículo 4º.- Queda absolutamente prohibido a toda asociación cooperativa realizar cualquier actividad que no se concrete al fomento de los intereses económicos, sociales y culturales de sus asociados...”

⁹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencias 399 del año 1996 y 2252 del año 1996.



miras a la satisfacción de una necesidad o de interés común para todos sus miembros, con miras a la elevación del nivel social y económico de éstos...”

2.3.-Instituto de Fomento Cooperativo.

Tal y como se ha podido señalar la iniciativa pretende establecer nuevas funciones y atribuciones al Instituto de Fomento Cooperativo, por lo resulta necesario tener en consideración algunos elementos con relación a su naturaleza¹⁰.

Para ello es preciso señalar que es creado mediante Ley N° 5185, de 20 de febrero de 1973 Ley de Asociaciones Cooperativas de 22 de agosto de 1969, y con diferentes tareas y propósitos, que se encuentran enumeradas en la misma ley¹¹.

Este ente, que es una institución de desarrollo cooperativo, de conformidad con la misma ley¹² señalada, cuenta con personalidad jurídica propia, así como autonomía administrativa y funcional, es una institución autónoma. El artículo 160 de dicha ley, dispone que este se regirá por una Junta Directiva, cuyas funciones están delimitadas en el artículo 162 de dicha ley y que está integrada por representantes del Estado y del propio sector cooperativo. Se financia con fondos públicos, por lo que depende financieramente de los recursos del Estado. Por lo que el manejo de sus recursos afecta directamente a las arcas del Estado.

III.- ANALISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1.-

En la sumilla de esta norma se hace referencia a las definiciones que deben ser entendidas por parte del operador de la norma, para la eficacia de este cuerpo normativo.

¹⁰ “Artículo 154.- Créase una institución denominada Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, cuyo nombre podrá abreviarse como INFOCOOP. Esta institución tendrá personalidad jurídica propia y autonomía administrativa y funcional. El domicilio legal del Instituto, es la ciudad de San José y podrá establecer agencias en otros lugares del país.”

¹¹ “Artículo 155.- El Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, INFOCOOP, tiene como finalidad fomentar, promover, financiar, divulgar y apoyar el cooperativismo en todos los niveles, propiciando las condiciones requeridas y los elementos indispensables, a una mayor y efectiva participación de la población del país, en el desenvolvimiento de la actividad económico-social que simultáneamente contribuya a: crear mejores condiciones de vida para los habitantes de escasos recursos, realizar una verdadera promoción del hombre costarricense y fortalecer la cultura democrática nacional.”

¹² “Artículo 154.- Créase una institución denominada Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, cuyo nombre podrá abreviarse como INFOCOOP. Esta institución tendrá personalidad jurídica propia y autonomía administrativa y funcional...”

El numeral como tal se conforma por tres definiciones que serán utilizadas únicamente para los efectos de esta ley: la primera de ellas se refiere a “cooperativa activa” cuya definición viene a establecer que debe tener un domicilio social reconocido, contar con estados financieros al día, listas verificables de asistencia que demuestre el funcionamiento de su Consejo de Administración y Comités, pero además “que pueda garantizar que están operando especialmente para las cooperativas de reciente constitución”

A esta asesoría le surge la duda del alcance de esta última idea, esto es hasta donde se puede entender que se tiene por cumplida la garantía de operación de los consejos de administración y comités; mayor es la duda en cuanto porque únicamente se le pide el requisito de estar operando únicamente a la de reciente inscripción, hasta donde una cooperativa es o no de reciente constitución.

Esto son aspectos que caen dentro de la esfera de subjetividad por parte del operador de la norma y con ello, puede ser lesionado de manera grosera el principio de seguridad jurídica. Resulta conveniente delimitar y precisar la idea que contiene esta definición.

Tal como está redactada esa definición, parece que la cooperativa activa es la aplicable únicamente a la de reciente constitución y además, con únicamente cumplir esos requisitos formales de documentación, aunque no estén operando en la realidad, pueden denominarse cooperativa activa.

En cuanto al segundo concepto esto es “Economía social”, la idea se reduce a “iniciativas socioeconómicas, que priorizan la satisfacción de las necesidades personales”.

Tal y como se puede determinar, es una idea muy general e imprecisa, el contenido admite muy diferentes interpretaciones de hasta donde existe la priorización señalada, como también cuales son las necesidades personales, esta imprecisión puede ofrecer resistencia en su aplicación al operador de la norma.

Es importante tener presente que este concepto, a lo largo del contenido de la propuesta no es utilizado, por lo que no se encuentra justificación lógica para ser considerado.

Así, además de la generalidad en su definición, no es señalado en ninguna de la normativa propuesta.

Se debe señalar que así como no es utilizado en la iniciativa, igualmente no es utilizado en la ley objeto de modificación como sería la Ley N° 4179, por lo que conforme se verá más adelante, en caso de aprobarse, quedaría asilada sin función, ni aplicación dentro del ordenamiento jurídico, el señalado concepto.

La situación mencionada, viene a poner al descubierto la mala técnica jurídica empleada con respecto a este numeral, un sistema normativo que se apruebe

se debe integrar al ordenamiento jurídico, como un todo, por lo que tal y como se desprende no se podría dar en los términos que se proponen.

A nivel nacional tendría vigencia la definición establecida en el Decreto Ejecutivo N° 39089-MP-MTSS publicado el 18 de agosto de 2015, que su artículo 4) señala:

*“Artículo 4º—**Definición:** Se entenderá para efectos de este Decreto a la Economía Social Solidaria como: “el conjunto de actividades económicas y empresariales realizadas en el ámbito privado por diversas entidades y organizaciones, para satisfacer el interés colectivo de las personas que las integran y el interés general económico social de los territorios donde se ubican.”*

El tercer concepto se refiere a “Capital semilla” idea que parece más clara y concisa, pero que únicamente será de aplicación en el artículo 172 bis.

Artículo 2.-

Este artículo se refiere a las reformas que se pretenden realizar a 9 artículos de la Ley N° 4179, Ley de Asociaciones Cooperativas de 22 de agosto de 1968. Para una mayor claridad de los comentarios al contenido de la propuesta, se elaboró un cuadro comparativo por el Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Servicios Técnicos que se transcribe:

<p>Artículo 34.- Para que una solicitud de inscripción pueda ser considerada y aceptada, los estatutos de la cooperativa deberán contener:</p> <p>[...]</p> <p>g) Las correcciones disciplinarias aplicables a los asociados</p> <p>[...]</p>	<p>ARTÍCULO 2-Refórmanse los artículos 34 inciso g), 49, 138, 139, 141, 145, 155, 157 inciso o), 172 la Ley N.º 4179 “Ley de Asociaciones Cooperativas”, de 22 de agosto de 1968 y sus reformas de la forma que se indica a continuación:</p> <p>Artículo 34- Para que una solicitud de inscripción pueda ser considerada y aceptada, los estatutos de la cooperativa deberán contener:</p> <p>[...]</p> <p>g) Las sanciones disciplinarias aplicables a los asociados, las cuales deberán estar incorporadas en un marco sancionatorio.</p> <p>[...]</p>
<p>Artículo 49.- Corresponderá al comité de vigilancia electo por la</p>	<p>Artículo 49- El comité de vigilancia será electo por la Asamblea General,</p>

~~asamblea, que se integrará con un número no menor de tres asociados, o a la auditoría mencionada en el inciso e) del artículo 36, el examen y la fiscalización de todas las cuentas y operaciones realizadas por la cooperativa. También deberá informar a la asamblea lo que corresponda.~~

~~Para el examen y la fiscalización de las mencionadas cuentas y operaciones, los respectivos estados financieros serán certificados por un contador público autorizado, o por los organismos cooperativos auxiliares que realicen labores de auditoría de conformidad con el artículo 95 de esta ley. Una vez certificados, se entregarán anualmente a los socios. Exclúyense de esta obligación las cooperativas cuyo monto de operaciones esté por debajo del mínimo definido reglamentariamente.~~

~~La responsabilidad solidaria de los miembros del consejo de administración y del gerente, alcanza a los miembros del comité de vigilancia o al auditor interno, por los actos que éste no hubiere objetado oportunamente. Quedan exentos de esa responsabilidad los miembros del comité que salven expresamente su voto dentro del mes siguiente a la fecha en que se tomó el respectivo acuerdo.~~

y estará integrado con un número no menor a tres asociados, o a la auditoría mencionada en el inciso e) del artículo 36. **Deberá cumplir con las siguientes obligaciones:**

a) Realizar el examen y fiscalización de todas las cuentas y operaciones realizadas por la cooperativa. Los estados financieros serán certificados por un contador público autorizado, o por los organismos cooperativos auxiliares que realicen labores de auditoría de conformidad con el artículo 95 de esta ley. Los estados financieros una vez certificados, deberán entregarse en forma digital anualmente al Instituto de Fomento Cooperativo para el seguimiento continuo de las operaciones de crédito que realiza y a los asociados de la cooperativa cuando así lo soliciten. Exclúyase de esta obligación, las cooperativas cuyo monto de operaciones esté por debajo del mínimo definido reglamentariamente **y a las cooperativas de ahorro y crédito reguladas por la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef).**

b) Verificar el cumplimiento, la validez y la suficiencia del sistema de control interno de su competencia, informar de ello y proponer las medidas correctivas que sean pertinentes a la Asamblea de asociados o delegados.

c) Elaborar informes sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su

	<p>competencia, comunicando al Consejo de Administración.</p> <p>d) Las demás competencias que contemple el estatuto, la normativa legal, reglamentaria y técnica aplicable.</p>
<p>Artículo 138.- El Consejo Nacional de Cooperativas elegirá de su seno un presidente, un vicepresidente, un secretario y dos vocales, de tal suerte que representen los intereses de los tres sectores. La asamblea se reunirá ordinariamente por lo menos cada tres meses y extraordinariamente cuando sea convocada por el presidente o por 10 delegados. El quórum lo formará la mitad más uno de los delegados.</p>	<p>Artículo 138- El Consejo Nacional de Cooperativas elegirá de su seno un presidente, un vicepresidente, un secretario y dos vocales, quienes conformarán el directorio del Conacoop, de tal suerte que represente los intereses de todas las cooperativas. La asamblea se reunirá ordinariamente por lo menos cada tres meses y extraordinariamente cuando sea convocada por el presidente o por 10 delegados. El cuórum lo formará la mitad más uno de los delegados.</p>
<p>Artículo 139.-El Consejo Nacional de Cooperativas será integrado mediante el siguiente procedimiento:</p> <p>a) Se celebrarán tres asambleas separadamente: una de las cooperativas de autogestión, otra de las cooperativas de producción agrícola e industrial y una tercera de las demás cooperativas.</p> <p>b) Cada cooperativa de primer grado, con el voto de los miembros de su consejo de administración, y de los demás comités establecidos según sus estatutos, enviará a un delegado, que deberá ser asociado, ante la asamblea que le corresponda, según la clasificación oficial que hará el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo.</p> <p>c) En las asambleas a que se refiere el inciso a) de este artículo, cada</p>	<p>Artículo 139- El Consejo Nacional de Cooperativas será integrado mediante los siguientes procedimientos:</p> <p>Se celebrará una asamblea general con todas las cooperativas activas a la fecha de convocatoria de la asamblea.</p> <p>a) Cada cooperativa, con el voto de los miembros de su Consejo de Administración, y de los demás comités establecidos según sus estatutos, enviará a un delegado, que deberá ser asociado activo, ante la asamblea general.</p> <p>b) En la Asamblea General, cada delegado tendrá derecho a un voto. No se admitirá voto por poder. En el caso de las cooperativas</p>

<p>delegado tendrá derecho a un voto. No se admitirá voto por poder.</p> <p>[...]</p> <p>e) Cada una de las asambleas a que se refiere el inciso a) de este artículo elegirá a diez representantes. La tercera asamblea, o sea la de las demás cooperativas, también elegirá a diez representantes, pero ninguno de los sectores que la integren podrá elegir a más de tres representantes.</p>	<p>escolares tienen que ser representadas por un estudiante o un profesor de la institución que represente.</p> <p>[...]</p> <p>e) En la Asamblea General se elegirán a treinta representantes, en los que deberán estar representadas todas las clasificaciones de cooperativas del artículo 15 de la Ley N.º 4179, Ley de Asociaciones Cooperativas, de 22 de agosto de 1968 y sus reformas.</p>
<p>Artículo 141.- Para la elección de representantes a la Junta Directiva del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, cada uno de los sectores representados en el Consejo Nacional de Cooperativas presentará una terna a conocimiento del plenario; de estas ternas se elegirá un representante de cada sector. El cuarto representante se elegirá libremente de cualquiera de los tres sectores.</p>	<p>Artículo 141- Los delegados presentes en la Asamblea General de todas las cooperativas y por mayoría simple de votos, harán la elección de cuatro miembros a la Junta Directiva de Infocoop.</p>
<p>Artículo 145.- Las solicitudes de crédito de las cooperativas de autogestión a financiarse con el Fondo las resolverá una comisión integrada por el representante de las cooperativas de autogestión en la Junta Directiva del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, un miembro nombrado por la Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión y un representante del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo que será técnico en el estudio y tramitación de créditos.</p> <p>Esta comisión será responsable del otorgamiento de los créditos y todas</p>	<p>Artículo 145- Las solicitudes de crédito de las cooperativas de autogestión a financiarse con el Fondo Nacional de Cooperativas de Autogestión se estudiará, dictaminará y resolverá por la comisión de crédito del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, de conformidad 172 de la presente ley.</p>

<p>sus actuaciones relacionadas con el otorgamiento de los mismos.</p>	
<p>Artículo 155.- El Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, INFOCOOP, tiene como finalidad: fomentar, promover, financiar, divulgar y apoyar el cooperativismo en todos los niveles, propiciando las condiciones requeridas y los elementos indispensables, a una mayor y efectiva participación de la población del país, en el desenvolvimiento de la actividad económico-social que simultáneamente contribuya a: crear mejores condiciones de vida para los habitantes de escasos recursos, realizar una verdadera promoción del hombre costarricense y fortalecer la cultura democrática nacional.</p>	<p>Artículo 155- El Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, (Infocoop), tiene como finalidad fomentar, promover, financiar, fiscalizar, divulgar y apoyar el cooperativismo en todos los niveles, propiciando las condiciones requeridas y los elementos indispensables, a una mayor y efectiva participación de la población del país, en el desenvolvimiento de la actividad económico-social al que simultáneamente contribuya a crear mejores condiciones de vida para los habitantes de escasos recursos y fortalecer la cultura democrática nacional.</p>
<p>Artículo 157.- Para el cumplimiento de sus propósitos el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo tendrá las siguientes funciones y atribuciones de carácter general:</p> <p>[...]</p> <p>o) Revisar los libros de actas y contabilidad de todas las cooperativas y realizar un auditoraje por lo menos cada dos años, o cuando las circunstancias lo ameriten, o así lo soliciten sus cuerpos representativos;</p> <p>[...]</p>	<p>Artículo 157 Para el cumplimiento de sus propósitos el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo tendrá las siguientes funciones y atribuciones de carácter general:</p> <p>[...]</p> <p>o) Solicitar y revisar, una vez al año, los libros de actas y contables, así como los estados financieros y cuadros estadísticos de todas las cooperativas; realizar un auditoraje administrativo financiero por lo menos cada dos años, o cuando las circunstancias lo ameriten, o así lo soliciten sus cuerpos representativos, con el fin de aplicar las sanciones referidas en el título III, según corresponda.</p> <p>[...]</p>
<p>Artículo 172.- El INFOCOOP tendrá una comisión de crédito que será presidida por el director ejecutivo, estará integrada por los funcionarios</p>	<p>Artículo 172- El Infocoop tendrá una comisión de crédito que será presidida por el director ejecutivo, estará integrada por los funcionarios</p>

<p>que determine el reglamento y a la cual corresponde estudiar y dictaminar sobre las solicitudes de préstamo presentadas por cualquier asociación cooperativa, sobre los empréstitos y sobre las emisiones de bonos del INFOCOOP. Se exceptúan las solicitudes de crédito a ser financiadas con recursos provenientes del Fondo de Cooperativas de Autogestión, las cuales serán conocidas por la comisión a que se refiere el artículo 145 de esta ley.</p>	<p>que determine el reglamento y la cual corresponde estudiar y dictaminar sobre las solicitudes de préstamo presentadas por cualquier asociación cooperativa, sobre los empréstitos y sobre las solicitudes de bonos del Infocoop.</p>
---	---

Este numeral, pretende establecer en su contenido la reforma a los artículos 34 en su inciso g), además a las disposiciones normativas 138, 139, 141, 145, 155, 157 inciso o) y 172, de la Ley N° 4179, Ley de Asociaciones Cooperativas de 22 de agosto de 1968.

Destaca como primer comentario la extensión de la reforma propuesta, que como se puede precisar son varios artículos objeto de modificación de un mismo cuerpo normativo.

Se debe indicar, tal y como se formula el numeral, las reformas propuestas, en caso de ser aprobadas, no se mantendrán dentro de la nueva ley que se propone aprobar, sino que pasarán a formar parte de la ley reformada.

Artículo 34.-

Sobre el fondo de la propuesta normativa, el artículo 34 se ubica dentro del Capítulo III, titulado “De la Constitución e Inscripción”, refiriéndose a las Asociaciones Cooperativas. Así, el encabezado del artículo objeto de modificación hace referencia a que para poder inscribir una asociación cooperativa es necesario que sus estatutos contengan una serie de requerimientos, en particular el inciso g) hace referencia en su normativa sobre sanciones disciplinarias que les sean de aplicación a sus asociados.

La reforma propuesta a este inciso dispone que el estatuto debe contener las sanciones disciplinarias aplicables a los asociados las cuales deben estar “incorporadas en un marco sancionatorio”.

Esta reforma viene a obligar a que los estatutos de las cooperativas, deberán contener las sanciones que serán de aplicación únicamente a los asociados. Pero haciendo una relación de este inciso con la propuesta de este proyecto, planteada en el artículo 5 del proyecto que crea todo un régimen sancionatorio,

no encuentra razón esta Asesoría, para obligar que en un estatuto se incluyan las sanciones disciplinarias, cuando la misma ley las contempla. Valga mencionar que las cooperativas deben acatar lo dispuesto en esta ley, por lo que sus estatutos no podrían crear nuevas sanciones distintas a las establecidas ya por ley, de allí que no se encuentra razón para incluir esta reforma al inciso g), por lo que se podría recomendar que se establezcan las conductas sancionables a los asociados no así las sanciones disciplinarias aplicables.

Para esta asesoría, se emplea un mayor vocabulario, que resulta innecesario, como son las expresiones “las cuales” e “incorporadas” situación que no es recomendable dentro de una adecuada técnica legislativa que señala¹³:

“Las leyes deben formularse de forma breve y sencilla, evitando las palabras superfluas, como serían las repeticiones innecesarias y el uso de ejemplos...”

Esta situación deberá ser valorada con criterios de conveniencia y oportunidad por los señores legisladores.

Artículo 49.-

Este artículo tiene una mala redacción que no dispone claramente su contenido, lo que afecta el principio de seguridad jurídica. El contenido es más claro en la norma actual.

La propuesta viene a establecer las nuevas obligaciones al Comité de Vigilancia, el cual estará conformado por al menos tres miembros, o a la auditoría que se menciona en el numeral 36, entre lo que se encuentra el examen y la fiscalización de las cuentas, así como las operaciones que pueda realizar la cooperativa.

En cuanto al examen y fiscalización de las cuentas y operaciones, éstas deben ser certificadas por un contador público autorizado, o en su caso por organismos cooperativos que lleven a cabo esta función, de conformidad con el artículo 95 de la misma ley, los cuales deberán ser entregados a los asociados, cuando lo necesiten y anualmente al INFOCOOP.

Actualmente se excluye de la obligación señalada a las cooperativas cuyo monto de operaciones sea inferior al mínimo establecido por reglamento. No obstante, de conformidad con la información que arroja el SINALEVI, no existe el cuerpo reglamentario que se indica, aspecto que fue confirmado por el propio INFOCOOP¹⁴, señalando que esto obedecía a resabios de la misma legislación, por lo que no se promulgó reglamento alguno.

¹³ García-Escudero Márquez P. Técnica legislativa y seguridad jurídica ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes? Editorial Aranzadi. Primera edición, 2010, Pamplona.

¹⁴ Consulta realizada a la Licda. Erica Paniagua Segura, funcionaria del Departamento Legal, ante llamada telefónica realizada el día 21 de marzo de 2019,

A esta asesoría le surge la inquietud de hasta dónde se logra un adecuado control fiscalizador, dado que la normativa vigente dispone que la entrega de los estados financieros debidamente certificados sean entregados anualmente a los asociados, contrariamente la propuesta lo viene a establecer de manera opcional, esto es que solo si los mismos asociados los soliciten. Es claro que brindar la información de manera general, se están publicitando los estados financieros y con ello se puede lograr un mayor y más efectivo control de parte del mismo asociado.

Igualmente incluye la propuesta el deber del Comité de Vigilancia de enviar esos estados financieros al Infocoop en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, reguladas por la Superintendencia General de Entidades Financieras.

Vale mencionar que las cooperativas de ahorro y crédito están actualmente sujetas a los controles de Infocoop, por su naturaleza cooperativa, por lo que no se encuentra razón para excluirla de esa obligación; pese a que también están sujetas al control de la Sugef, de conformidad con la Ley Reguladora de actividad de las entidades financieras de las Organizaciones Cooperativas, Ley N° 7391 del 27 de abril de 1994¹⁵ y el artículo 117 de la Ley Orgánica del Banco Central¹⁶. Establecido lo anterior, le corresponderá a los señores diputados analizar desde el punto de vista de conveniencia y oportunidad si la obligación que se mantiene vigente del Comité de Vigilancia de hacer entrega anualmente al Infocoop de los estados financieros de las cooperativas, viene a constituir un mecanismo eficiente de control y seguimiento efectivo, por tanto si se debe o no mantener,

¹⁵ “**Artículo 3°.**- Por actividad de intermediación financiera cooperativa, se entiende la realización de cualquier acto de captación de dinero de sus propios asociados, con el propósito de destinar esos recursos al otorgamiento de crédito o de inversión en el mercado financiero, cualquiera que sea el documento en que se formalice la operación, todo de conformidad con la definición de intermediación financiera establecida por el Banco Central de Costa Rica.”

¹⁶ “**Artículo 3.- Funciones esenciales**

Para el debido cumplimiento de sus fines, le competarán al Banco Central, de acuerdo con la ley, las siguientes funciones esenciales:

- a) El mantenimiento del valor externo y de la conversión de la moneda nacional.
- b) La custodia y la administración de las reservas monetarias internacionales de la Nación.
- c) La definición y el manejo de la política monetaria y cambiaria.
- d) La gestión como consejero y banco-cajero del Estado.
- e) La promoción de condiciones favorables al robustecimiento, la liquidez, la solvencia y el buen funcionamiento del Sistema Financiero Nacional.
- f) La emisión de billetes y monedas, de acuerdo con las necesidades reales de la economía nacional.
- g) La determinación de políticas generales de crédito y la vigilancia y coordinación del Sistema Financiero Nacional.
- h) La custodia de los encajes legales de los intermediarios financieros.
- i) El establecimiento, la operación y la vigilancia de sistemas de compensación.
- j) El establecimiento de las regulaciones para la creación, el funcionamiento y el control de las entidades financieras.
- k) La colaboración con los organismos de carácter económico del país, para el mejor logro de sus fines.
- l) El desempeño de cualesquiera otras funciones que, de acuerdo con su condición esencial de Banco Central, le correspondan.”

lo anterior a pesar de no señalar eventuales sanciones o correcciones que pueda imponer el Infocoop por mal manejo de fondos o de otras conductas anómalas.

Esta Asesoría observa que el artículo 49 actual dispone que la responsabilidad solidaria de los miembros del Consejo de Administración y su gerente, puede alcanzar a los integrantes del comité de vigilancia así como al auditor interno, en caso de no hacer las objeciones en forma oportuna. Cabe señalar que este tipo de responsabilidad solidaria que recae sobre los integrantes del comité de vigilancia es eliminada en este artículo, pero luego es restablecida con la adición del artículo 49 bis, utilizando con ello una mala técnica legislativa como se dirá más adelante.

En síntesis, la propuesta que se formula se estructura de modo que su contenido se conforme de cuatro incisos, el primero de ellos, mantiene la fiscalización de todas las cuentas y operaciones que pueda llevar a cabo la cooperativa, que debe ser realizado por un contador público autorizado, o por organismos cooperativos auxiliares.

Se incorpora con la propuesta, que los estados financieros una vez que se encuentren certificados, deben ser enviados anualmente de manera digital al Instituto de Fomento Cooperativo, con el fin de dar seguimiento a las operaciones que se puedan realizar.

La iniciativa excluye de esta obligación a las cooperativas cuyas operaciones no superen un monto determinado por vía de reglamento, así como las cooperativas de ahorro y crédito que se encuentren reguladas por la Superintendencia General de Entidades Financieras.

Propone además dar un seguimiento de manera continua a las operaciones de crédito que se puedan realizar con los asociados. A esta Asesoría le surge la duda si el Infocoop tendrá la capacidad financiera y de los recursos humanos que requerirá la institución debido a que la propuesta es omisa en señalar las fuentes o recursos financieros que permitan llevar a cabo lo propuesto.

El inciso b) dispone que el Comité de vigilancia de las cooperativas deben llevar a cabo una acción de verificación respecto del cumplimiento, la validez y la suficiencia que pueda mostrar el sistema de control, además deberá informar de ello y proponer las medidas correctivas a la Asamblea de asociados o delegados, según el caso.

Por su parte el inciso c) dispone una nueva función y establece que corresponde al Comité de Vigilancia llevar a cabo una serie de acciones, como es elaborar informes sobre consecuencias y conductas o decisiones, propias de su competencia, que deben ser comunicadas al Consejo de Administración.

El contenido de este inciso no parece necesario, por cuanto se trata de una serie de acciones que corresponden a su competencia, parece que se repiten, no siendo conveniente reiterar atribuciones dentro de un sistema normativo.

En cuanto al inciso d) establece que también tendrá como obligación llevar a cabo las competencias que se dispongan en el estatuto, la normativa legal, reglamentaria, así como la técnica.

La norma hace una separación innecesaria, al señalar el cumplimiento de competencias establecidas en “normativa legal y reglamentaria”, Se debe tener presente que una disposición reglamentaria ya de por si forma parte o es desarrollo de la normativa legal, por lo que esta separación no es necesaria.

De igual manera, si la obligación ya se encuentra establecida no tiene sentido reiterarla, por lo que se podría prescindir de este inciso también, o bien refundir este inciso con el anterior. Es decir, que en caso de crearse nuevas disposiciones normativas, si estas presuponen su obligatoriedad, no hace falta señalar su vinculación. Como ejemplo se puede mencionar que la ley es obligatoria no porque lo diga sino por un principio constitucional¹⁷, no porque lo tenga que decir cada cuerpo normativo que se crea.

Artículo 138.-

La normativa vigente dispone que el Consejo Nacional de Cooperativas, debe elegir un presidente, un vicepresidente, un secretario y dos vocales, como representantes de los tres sectores. De igual modo la asamblea debe reunirse por los menos cada tres meses ordinariamente y de manera extraordinaria cuando sea convocada por el presidente, o por 10 delegados. Se dispone además que el quórum, se alcanza con la mitad más uno de los delegados.

Cabe mencionar que la manera de conformar este Consejo¹⁸, de acuerdo a lo que señala el mismo cuerpo normativo, es mediante la celebración de tres asambleas, en la que participan en la primera las cooperativas de autogestión, una segunda conformada por el sector de las cooperativas de producción agrícola e industrial y la tercer asamblea que se ve conformada por el restante tipo de cooperativas. Este tipo de estructura de elección viene a garantizar que se vean representados los sectores que la conforman.

Por su parte la propuesta, viene a establecer que los elegidos por el Consejo Nacional de Cooperativas, esto es un presidente, un vicepresidente, un secretario, y dos vocales “conformarán el directorio del Conacoop”, representando de esta forma los intereses de todas las cooperativas.

Se llama la atención en cuanto a que la propuesta hace referencia a un directorio que se ve conformado de Conacoop, que lo conforman un presidente, un

¹⁷ Artículo 129.- Las leyes son obligatorias y surten efectos desde el día que ellas designen...”

¹⁸ Artículo 139.- El Consejo Nacional de Cooperativas será integrado mediante el siguiente procedimiento.

a) Se celebrarán tres asambleas separadamente: una de cooperativas de autogestión, otra de cooperativas de producción agrícola e industrial y una tercera de las demás cooperativas...”

vicepresidente, un secretario y dos vocales, esta inclusión puede llamar a confusión por cuanto de seguido se hace referencia a “La asamblea se reunirá ordinariamente” la duda que ofrece la norma es si lo hace a la Asamblea General señalada o al directorio, esta propuesta es conveniente darle una mejor redacción y precisar los alcances de los conceptos incluidos.

Debe tomarse en cuenta que al estar regulados órganos diferentes en un mismo artículo, puede generar confusión al operador de la norma.

Artículo 139:

La propuesta modifica la forma en que se va a integrar el Conacoop.

Se sustituye la celebración de las tres asambleas sectoriales por una Asamblea General en la que se elegirán a treinta delegados con representación de las cooperativas que se indican en el artículo 15, *“esto es consumo, de producción, de comercialización, de suministros, de ahorro y crédito, de vivienda, de servicios, escolares, juveniles, de transportes, múltiples y en general de cualquier finalidad lícita y compatible con los principios y el espíritu de cooperación.”* (artículo 15)

La propuesta permite una mayor participación de todas las cooperativas activas en la elección del Directorio de Conacoop, ya que actualmente sólo participan las cooperativas de autogestión, producción agrícola, industrial y un tercer espacio a las otras cooperativas.

Esta iniciativa omite precisar quién será el encargado de elaborar el padrón de cooperativas activas para que puedan participar.

En cuanto al inciso a) del artículo 139, la normativa vigente dispone la celebración de tres asambleas en forma separada, por un lado de las cooperativas de autogestión, otra de cooperativas de producción agrícola e industrial, y la tercer asamblea que la conforman las demás cooperativas.

La propuesta en relación a este artículo dispone dentro de la fórmula introductoria la realización de una sola asamblea general que se vería conformada por todas las cooperativas activas a la fecha de la convocatoria, de forma que viene a suprimir el contenido del inciso a) vigente.

Se debe señalar que la propuesta no precisa que debe entenderse por asociado activo, aspecto que es preciso tener claro su alcance.

Este hecho es medular dado que la precisión de este concepto como es “activo” es lo que le permite participar o no en la asamblea general. Así no se puede determinar si es al momento de la convocatoria o al momento de la celebración

de la Asamblea, se trata de dos momentos diferentes, por lo que la determinación de encontrarse activo, es lo que va a permitir poder participar.

Por su parte el inciso b) vigente del mismo numeral dispone que de conformidad con los estatutos de cada cooperativa, con la concurrencia de los integrantes del consejo de administración y los demás comités, mediante votación elegirán a un delegado a la asamblea que corresponda. Esto de conformidad con la clasificación que el efecto haga el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo.

En cuanto a este inciso, pasaría a ser el nuevo inciso a), que adiciona y precisa que se refiere a la asamblea general el envío de los delegados que puedan escoger las cooperativas, además suprime la referencia de la clasificación que hace el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, sobre las asambleas señaladas anteriormente y que corresponde a las categorías que estaban establecidas.

El inciso c) vigente dispone que cada delegado tendrá derecho a un voto en la asamblea que es designado y que se contemplan en el inciso a). De igual modo no es admitido el voto por poder.

Un aspecto importante es que el inciso c) mantiene el derecho que cuenta el delegado a emitir su voto, aspecto que se reitera de manera innecesaria en el inciso b) al señalar “cada delegado tendrá derecho a un voto”. Este hecho viene a destacar la técnica de redacción empleada, que no es la más acertada.

Este inciso se ve modificado y parte de su contenido pasa a formar parte del inciso b) propuesto, así mantiene que a cada delegado le corresponde un voto así como que no le está permitido ejercer el voto por poder.

Se establece además en el inciso b), que las cooperativas escolares deben de ser representadas por un estudiante o un profesor de la institución que representa. El problema que podría suscitar una situación como la señalada es que un estudiante sin un mínimo de edad, puede ser que un menor de 7 años pueda ser nombrado, sin tener capacidad para poder votar.

La propuesta al establecer una diferenciación o requisito para poder ser representante de este tipo de cooperativas, podría producir una fractura al Derecho Constitucional¹⁹, por cuanto parece crear una categoría que podría ser odiosa.

La iniciativa dejaría excluidas de participar a otros integrantes de la cooperativa escolar, como son padres de familia y maestros.

Es preciso tener presente lo que este mismo cuerpo normativo dispone en su numeral 24 y 25 que por la importancia transcribimos.

¹⁹ “Artículo 33.- A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, o de sus derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas.”

“Artículo 24.- Las cooperativas escolares tienen una finalidad primordialmente educativa orientada en el sentido de que los estudiantes se familiaricen con las prácticas de ayuda mutua, a tomar sus propias decisiones, a trabajar en equipo, a ser sociables, a ser respetuosos de los derechos de otras personas y en suma, que constituyan un medio coadyuvante a la formación integral de su personalidad. Podrán ser constituidas por patronatos escolares, juntas de educación, juntas administrativas, padres de familia, maestros, profesores y estudiantes, dirigidas a la atención de las necesidades de un plantel educativo y de los propios interesados.

Artículo 25.- Las cooperativas juveniles son las organizadas por estudiantes, niños, adolescentes y jóvenes, con el propósito esencial de proporcionarles una formación cooperativista y de atender otras necesidades propias de la edad.

En las cooperativas escolares y juveniles los menores se considerarán con capacidad legal para todos los actos que ejecuten dentro de la asociación, excepto en las relaciones de las cooperativas con terceros, en cuyo caso aquella deberá estar representada por personas con plena capacidad legal.” (el destacado es propio)

Como se puede establecer con claridad, el mismo cuerpo normativo limita la capacidad de los menores que conforman una cooperativa escolar solamente a los actos realizados dentro de la asociación, por lo que debe entenderse que los menores en caso de realizar acciones que puedan establecer derechos y obligaciones con terceras personas serían nulas a falta de capacidad.

Lo anterior implica, que no sería posible permitir a un estudiante que forma parte de este tipo de cooperativas (escolares) que pueda actuar con capacidad legal para ser delegado y emitir su voto en la Asamblea, por lo que la propuesta en este sentido provoca un roce con el texto señalado. Esta situación, podría provocar una notable inseguridad, dado que los representantes del menor pueden incurrir en responsabilidad civil. No obstante la responsabilidad civil se adquiere hasta la mayoría de edad, así lo dispone la legislación civil.²⁰

²⁰ Artículo 37.- Son mayores de edad las personas que han cumplido dieciocho años, y menores las que no han llegado a esa edad.

Artículo 38.- El menor de quince años es una persona absolutamente incapaz para obligarse por actos o contratos que personalmente realice, salvo los determinados específicamente por ley.

Artículo 39.- Los actos o contratos que el mayor de quince años realice por sí mismo, siendo todavía menor, serán relativamente nulos y podrán anularse a solicitud de su representante o del mismo menor cuando alcance la mayoría, salvo:

1° Si se tratare de su matrimonio; y

2° Si ejecutare o celebrare el acto o contrato diciéndose mayor y la parte con quien contrató, tuviere motivo racional para admitir como cierta tal afirmación.”

La normativa que se indica, claramente dispone la incapacidad absoluta del menor de quince años, y la incapacidad relativa del mayor de quince años pero menor de dieciocho años.

Esto nos lleva afirmar la complejidad que podría surgir al operador de la norma como al ciudadano común, poder determinar hasta dónde un menor estudiante que sea miembro de una cooperativa escolar, es responsable de sus actos en caso de ser designado representante de estas organizaciones.

En la reforma que se plantea el texto del inciso c) vigente se mantiene, no obstante que se ha tratado su contenido en el inciso b), aspecto que se puede reconsiderar dada su reiteración.

Cabe hacer mención de que tal y como se formula la propuesta se mantienen los incisos c) y d) de la normativa vigente por lo que se puede afirmar que se produce una reiteración de contenidos, eso por cuanto se viene a repetir en buena medida lo establecido en los incisos b) propuesto y el c) vigente. Este aspecto debe ser corregido, por cuanto denota una mala redacción.

El inciso e) del artículo 139 actual viene a establecer que cada una de las asambleas contempladas en el inciso a) de este numeral, elegirá a diez representantes, con la particularidad de que la tercer asamblea que se menciona, que es la referida a las “demás cooperativas” elige igual número pero no más de tres miembros de un mismo sector.

Por otro lado, la propuesta normativa a este inciso, establece que en la Asamblea General se elegirán un total de treinta representantes, no obstante es necesario que estén representadas las organizaciones que son señaladas en el numeral 15²¹ de la ley objeto de reforma.

La situación señalada, arroja serias dudas en cuanto a si se puede producir un debilitamiento más bien de las cooperativas, dado que esta reforma puede ofrecer resistencia o dificultad para poder dar representación a todas las cooperativas que se mencionan en el numeral 15.

Al no haber una cantidad de espacios para representantes de determinado sector, se puede dar un desequilibrio en la representación de algunas

²¹ “Artículo 15.- Las cooperativas son: de consumo, de producción, de comercialización, de suministros, de ahorro y crédito, de vivienda, de servicios, escolares, juveniles, de transportes, múltiples y en general de cualquier finalidad lícita y compatible con los principios y el espíritu de cooperación.

Las cooperativas de producción de bienes y servicios que llenen los requisitos que esta ley establece en los Capítulos XI y XII, se clasificarán además como de cogestión o de autogestión, respectivamente.”

cooperativas, hecho este que puede provocar un debilitamiento de estas organizaciones sociales.

Se puede determinar la existencia de diferentes tipos de organizaciones cooperativas; sin embargo, la misma norma del artículo 15 contempla la posibilidad de nuevos tipos de cooperativas al señalar “y en general de cualquier finalidad lícita y compatible con los principios y el espíritu de cooperación”. La expresión resulta clara, es posible ampliar la clasificación ya existente en el tanto se ajusten a los señalado, De manera que al señalar lo establecido en el artículo 15 de la Ley N° 4179, también estarían representadas las cooperativas creadas según el numeral 28 que señala:

“Artículo 15.- Las cooperativas son: de consumo, de producción, de comercialización, de suministros, de ahorro y crédito, de vivienda, de servicios, escolares, juveniles, de transportes, múltiples y en general de cualquier finalidad lícita y compatible con los principios y el espíritu de cooperación.

Las cooperativas de producción de bienes y servicios que llenen los requisitos que esta ley establece en los Capítulos XI y XII, se clasificarán además como de cogestión o de autogestión, respectivamente.

Finalmente sobre este numeral, la propuesta viene a suprimir lo que disponen los incisos f) y g) así como el último párrafo. Aspecto que es necesario aclarar, por cuanto el proyecto de reforma tal y como se encuentra redactado, alcanza hasta el inciso e).

Es importante tener presente que al suprimirse los incisos f) y g) las federaciones y las uniones de ámbito nacional de cooperativas, no tendrían representación ante el Consejo Nacional de Cooperativas.

Parece conveniente tener una idea de lo que debe entenderse por federación y unión, conceptos a los que se hace referencia en el inciso f). En relación a esta diferenciación ha señalado la Procuraduría General de la República²²:

“La diferencia entre federaciones y uniones estriba en su integración. Para constituirse, las federaciones requieren de, al menos, cinco cooperativas de la misma clase y por el contrario, las uniones requieren de, al menos, cinco cooperativas pero de distinta clase.

Artículo 94.— Las cooperativas podrán formar federaciones y uniones y tres confederaciones sectoriales, a saber, de cooperativas de autogestión, de cogestión y de las demás cooperativas.

“Estas confederaciones sectoriales podrán integrarse en una confederación nacional que funcionará con un estatuto propio. No se podrá formar una federación con menos de cinco

²² Procuraduría General de la República. Dictamen C-166-2015.

cooperativas de la misma clase, ni una unión con menos de cinco cooperativas de diferente clase.

Las diferentes cooperativas estudiantiles y juveniles, organizadas de conformidad con esta ley y con la número 6437 del 15 de mayo de 1980 y sus reglamentos, podrán integrarse en federaciones. Su trámite de inscripción se realizará ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social...”

Se puede determinar que la diferencia de estas agrupaciones radica en el número de sus integrantes, que no puede ser menor a cinco en el caso de las federaciones de la misma clase, y en cuanto a las uniones será preciso contar con el mismo número de integrantes pero de distinta clase.

En cuanto a supresión del inciso f) señalado, es claro que el efecto inmediato sería que se les privaría tanto a las federaciones como a las uniones de contar con un representante cada uno ante el Consejo Nacional de Cooperativas. Aspecto que a todas luces puede debilitarlas.

Artículo 141.- La propuesta de modificación a este numeral, es en cuanto al mecanismo de elección de los miembros que conforman la Junta Directiva del Infocoop, esto por cuanto se sustituye el sistema de que cada sector representado en el Consejo Nacional de Cooperativas formula una terna para ser conocida en el plenario, de las que será electo un representante por cada uno de los sectores, siendo el cuarto miembro elegido libremente por cualquiera de los sectores.

Con la propuesta se viene sustituir el sistema de modo que sea directamente los delegados presentes en la Asamblea General de todas las cooperativas, que por mayoría simple de votos van a elegir los cuatro miembros a la Junta Directiva de Infocoop.

La situación señalada viene a debilitar la figura de la representación de los sectores, dado que no se garantiza un espacio, esta situación es dudosamente recomendable, dado que podría suceder que un mismo sector acapare todos los espacios en la Junta Directiva y con ello adquiera un poder desmedido en las decisiones.

La iniciativa establece que la elección de los cuatro delegados de la Asamblea será por la votación de mayoría simple de votos. Esta es entendida como la alternativa del proceso de votación que obtiene más votos.

Artículo 145.- La norma vigente, establece que la solicitud de crédito que se formulan por parte de las cooperativas de autogestión, que tiendan a financiarse con el Fondo Nacional de Cooperativas de Autogestión, serán resueltas por una comisión que estará conformada por el representante de las cooperativas señaladas en la Junta Directiva del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo,

un miembro que será nombrado por la Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión y un técnico que será representante del Infocoop.

La propuesta viene a disponer de otro procedimiento para las solicitudes de crédito de las cooperativas señaladas y que se financian con el Fondo.

Se elimina la Comisión de Crédito que en la actualidad se encuentra establecida y se sustituye por una Comisión de Crédito del Infocoop, de conformidad con el artículo 172²³.

De modo que las solicitudes de crédito de las cooperativas de autogestión, que se financien con el Fondo Nacional de Cooperativas de Autogestión, corresponderán su estudio, dictamen y resolución a la comisión de crédito del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, según lo establece el numeral 172 señalado.

La propuesta suprime la forma en que es integrada esta comisión, como son el representante de las cooperativas de autogestión en la Junta Directiva del Infocoop, un miembro que deberá ser nombrado por la Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión y un representante de Infocoop.

Se trata de que la Comisión de Crédito que se menciona, no necesariamente deberá estar integrada como lo dispone la normativa vigente, sino que será integrada por el Director Ejecutivo del Infocoop y por funcionarios que determine el reglamento.

Artículo 155.-

Se establece que el Infocoop tiene como fin fomentar, promover, financiar, divulgar y apoyar en todos sus niveles el cooperativismo, busca además propiciar condiciones para una participación de la población, en la dinámica de la actividad económico social y que contribuya a crear mejores condiciones de vida de los habitantes de escasos recursos, en igual sentido promocionar el hombre costarricense y fortalecer la cultura democrática nacional.

Muestra que la reforma mantiene una buena parte de su contenido y le incluye una nueva finalidad que es la fiscalización del cooperativismo en todos sus niveles.

²³ “Artículo 172.- El INFOCOOP tendrá una comisión de crédito que será presidida por el director ejecutivo, estará integrada por los funcionarios que determine el reglamento y a la cual corresponde estudiar y dictaminar sobre las solicitudes de préstamo presentadas por cualquier asociación cooperativa, sobre los empréstitos y sobre las emisiones de bonos del INFOCOOP. Se exceptúan las solicitudes de crédito a ser financiadas con recursos provenientes del Fondo de Cooperativas de Autogestión, las cuales serán conocidas por la comisión a que se refiere el artículo 145 de esta ley.”

Establecer esta acción de fiscalización en este numeral, parece ser la misma que se establece en el inciso o) del artículo 157, que dispone como función “*Revisar los libros de actas y contabilidad de todas las cooperativas y realizar un auditoraje por lo menos cada dos años, o cuando las circunstancias lo ameriten, o así lo soliciten sus cuerpos representativos.*”

Esta asesoría, hace ver que esta función fiscalizadora, que se formula como nueva, podría generar considerables erogaciones que debe realizar el Infocoop, aspecto que se debe tomar en consideración, por los recursos no solo financieros sino de cualquier índole, con los que se deberá dar cumplimiento.

No se aprecia en este numeral, la existencia de sanción alguna por el incumplimiento de esta nueva función por parte del Infocoop, de igual modo al final en el nuevo capítulo de sanciones no se logra precisar sanción alguna, dada la redacción que presenta este apartado y que se comentará adelante.

Se suprime además la expresión que contiene la norma que señala “realizar una verdadera promoción del hombre costarricense”. La supresión de esta idea es una cuestión de conveniencia y oportunidad, que parece más bien encaminada a lograr la igualdad de género.

Artículo 157.-

El inciso o) vigente del numeral señalado establece las funciones y atribuciones que se le asignan al Instituto Nacional de Fomento Cooperativo. En particular la iniciativa pretende modificar el inciso o) que dispone como atribución la posibilidad de revisar los libros de actas y contabilidad de todas las cooperativas, así como llevar a cabo una auditoría administrativa contable de todas las cooperativas, o por lo menos cada dos años, o cuando se requiera su realización, de igual modo en caso de ser solicitado por órganos representativos.

La propuesta pretende modificar el inciso o) para incluir las formas de fiscalización que puede hacer el Infocoop la acción de solicitar con el fin de revisar una vez al año los libros de actas y contables, esto es que la acción de revisión se hará cada año y no cada dos años. Esta revisión incluye además de los estados financieros y cuadros estadísticos de todas las cooperativas, así como, realizar una auditoría administrativa financiera, por lo menos cada dos años. Las acciones anteriores “con el fin de aplicar las sanciones referidas en el título III, según corresponda”. Es claro que la referencia que se hace es a la misma ley objeto de reforma.

Esta asesoría hace ver que imponer al Infocoop la obligación como es de realizar una auditoría financiera a todas las cooperativas cada dos años o cuando las circunstancias lo ameriten o así lo soliciten los cuerpos representativos, implica necesariamente un costo tanto en recursos financieros como humanos, aspecto que no ha sido contemplado por la normativa propuesta.

En cuanto a la referencia o remisión que se formula al final del inciso o) del artículo 157 de la propuesta normativa, el Título III de la ley corresponde a “Del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo”, además los capítulos que conforman este apartado, no hay alguno que contemple sanción alguna. Este hecho es preciso modificarlo, ubicándolo correctamente dentro de la normativa y no como se indica, esto con el fin darle coherencia a la propuesta legislativa.

Artículo 172.-

Dispone la norma actual que el Infocoop contará con una comisión de crédito presidida por el director ejecutivo, contará con los funcionarios que determine el reglamento. Le corresponderá estudiar y dictaminar las solicitudes de préstamo que se puedan formular por parte de cualquier cooperativa, de igual modo en cuanto a empréstitos y emisión de bonos.

Se exceptúan las solicitudes de crédito que son financiadas con recursos que provienen del Fondo de Cooperativas de Autogestión, que serán conocidas por la comisión que señala el artículo 145, de esta normativa.

La propuesta suprime la idea final del texto, esto es que igualmente las solicitudes de crédito que pueden ser financiadas con recursos provenientes del Fondo de Cooperativas de Autogestión, deberán ser conocidas por la misma comisión que se menciona en el primer párrafo. Esto es, la propuesta pretende que también las solicitudes de crédito que se hagan del Fondo de Cooperativas de Autogestión, ya no será conocida por la otra Comisión que estaba integrada por un representante de la cooperativa de autogestión en la Junta Directiva del Infocoop, un miembro nombrado por la Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión y un representante del Incoop, sino que de ahora en adelante si es aprobada esta propuesta, serán aprobados por esta Comisión de Crédito del Incoop.

La modificación de la norma, es una cuestión que le corresponde al señor legislador valorar según criterios de conveniencia y oportunidad.

ARTÍCULO 3.-

La propuesta legislativa en este numeral, pretende adicionar incisos a lo dispuesto en cuatro artículos de la misma Ley N° 4179, Ley de Asociaciones Cooperativas, como se verá de seguido.

Se propone adicionar el inciso f) del artículo 31. Es conveniente señalar que el texto vigente del artículo 31 se refiere a las condiciones a que deben sujetarse las cooperativas para ser constituidas.

Se puede determinar en la norma vigente como en los diferentes incisos se hace referencia a la constitución de la cooperativa. Así el inciso a) hace mención en cuanto a la responsabilidad limitada que tienen las cooperativas, y que el haber social responde por ellos como los aportes suscritos.

Por su parte el inciso b) dispone la forma en que se deben constituir las cooperativas, esto es mediante asamblea que deben celebrar los interesados.

En cuanto al inciso c) dispone la necesidad de que esté suscrito al menos el 25 % del importe total, que debe estar suscrito en su totalidad.

De igual modo en cuanto a las cooperativas de autogestión, se permite que el aporte inicial se constituya por el compromiso de trabajo de los socios.

El inciso d) señala la necesidad que la constitución de estas organizaciones sean con al menos 20 asociados, con la salvedad de que las cooperativas de autogestión pueden conformarse con al menos 12 personas.

En cuanto el inciso e) dispone que el domicilio de las cooperativas se establece en el sitio donde realicen el mayor volumen de operaciones.

La propuesta viene a agregar un nuevo inciso con la letra f), que dispone que las cooperativas deben entregar al menos una vez al año, al Infocoop una la serie de balances financieros y contables que este ente señale, así como la forma y plazo. Así mismo la propuesta dispone que los balances, cuentas y estados que sean enviados, deben ser firmados por el contador y el gerente que serán solidariamente responsables de la veracidad del contenido de dichos informes. Igualmente se dispone que deben ser refrendados por un auditor.

Se establece además que la auditoría en caso de ser externa, no pueden ser utilizados sus servicios en más de tres periodos consecutivos.

Es importante tener presente que este requisito ubicado en el numeral 31 forma parte del capítulo III con el título “De la constitución e inscripción”. En concreto la fórmula introductoria que presente el numeral en cuestión, señala “Las cooperativas se sujetarán a las siguientes condiciones”.

Se puede precisar con claridad que el contenido del inciso f) no es una condición a la que debe sujetarse una cooperativa, sino una acción que debe llevar a cabo una vez que ha sido constituida, pero no es un requisito para su inscripción, dado que la acción señalada no la puede ejecutar, dado el proceso en que se encuentra.

Es preciso reubicar esta norma, en el capítulo que mejor se ajuste a su contenido que podría ser en disposiciones generales, esto como una obligación que se debe observar y que es hacer la entrega de los balances financieros al Infocoop.

Se reitera que solo se puede hacer esto una vez que la cooperativa ha sido constituida o surge a la vida jurídica, no antes.

Es criterio de esta asesoría que no hace falta establecer la responsabilidad señalada, dado que al suscribir un documento, el contador o gerente son

responsables de su contenido, la información falsa conlleva responsabilidad, tanto en el campo civil, como puede conllevar responsabilidad penal

Tanto los contadores como los gerentes, por su condición y formación cuentan con fe pública, lo que les permite extender documentos en donde se asume su certeza, como pueden ser estados de cuenta, activos y pasivos, de empresas.

Al respecto es conveniente tener presente el concepto de fe pública. Así se ha señalado:

“Fe pública: Veracidad, confianza o autoridad legítima atribuida a notarios, secretarios judiciales, escribanos, agentes de cambio y bolsa, cónsules y otros funcionarios públicos, o empleados y representantes de establecimientos de igual índole, acerca de actos, hechos y contratos realizados o producidos en su presencia y que se tiene por auténticos y con fuerza probatoria mientras no se demuestre su falsedad.”²⁴

Es claro que el faltar a esta responsabilidad, como es que el funcionario o representante que cuenta con fe pública de una cooperativa incluya elementos o información que no corresponden a la realidad, conlleva una responsabilidad penal²⁵, Así lo dispone la Ley N° 4573, Código Penal de 4 de mayo de 1970.

Por otro lado, limitar sin justificación alguna a una empresa de auditoría externa, por el solo hecho de haber dado servicios por tres períodos consecutivos, parece discriminatorio, irrazonable y desproporcionado, situación que podría lesionar el derecho de la Constitución.

Esta idea de limitar la prestación de servicios puede ser interpretada como una arbitrariedad, esto por cuanto hace presumir la existencia de una falta por parte de la auditoría externa, aspecto que tal y como se encuentra redactado, implica la creación de una categoría como es la auditoría externa que haya prestado servicios por más tres años, lo que viene a provocar una exclusión irracional y desproporcionada, lo que podría ser contrario a la Constitución Política.

²⁴ Cabanellas G. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo IV, F.I, Editorial Heliasta, 21° edición, Buenos Aires-Argentina.

²⁵ **Falsificación de documentos públicos y auténticos.**

Artículo 366.-Será reprimido con prisión de uno a seis años, el que hiciere en todo o en parte un documento falso, público o auténtico, o alterare uno verdadero, de modo que pueda resultar perjuicio.

Si el hecho fuere cometido por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, la pena será de dos a ocho años.

Falsedad ideológica.

Artículo 367.-Las penas previstas en el artículo anterior son aplicables al que insertare o hiciere insertar en un documento público o auténtico declaraciones falsas, concernientes a un hecho que el documento deba probar, de modo que pueda resultar perjuicio.

Falsificación de documentos privados.

Artículo 368.-Se impondrá prisión de seis meses a dos años al que hiciere en todo o en parte un documento privado falso o adulterare uno verdadero, de modo que pueda resultar perjuicio.

Artículo 50.-

Se pretende adicionar con un nuevo inciso c), con el objeto de otorgarle al Comité de Educación la función de aplicar anualmente una medición de índice de pobreza multidimensional (IPM). Este método mide la pobreza en los diferentes sectores de la población el fin de una vez focalizada, se pueda focalizar la atención que se requiera en los sectores que más requieran asistencia, así ha señalado el Ministerio de Economía²⁶:

“El IPM no sustituye el Método de Línea de Pobreza, que se utiliza en la actualidad, y que mide el ingreso económico. Aporta información valiosa en cinco dimensiones claves como son la educación, salud, trabajo, protección social, vivienda y uso de Internet.

“La medición revela cómo viven las personas en condición de pobreza. Indica, por ejemplo, si tienen un rezago educativo, las características físicas de su vivienda (estado del techo, piso y paredes exteriores), si tienen acceso al agua potable, si están en desempleo o si existe un incumplimiento en sus derechos laborales.

Con esta información, el Gobierno podrá intervenir puntualmente según las necesidades de cada familia. De esta forma, se logra darle un rostro más humano a la atención de la pobreza.

De igual forma, el IPM ayuda a determinar en cuáles dimensiones y regiones del país se deben invertir más recursos para mejorar la calidad de vida de las personas. La herramienta ayuda también a focalizar los recursos del Estado a aquellos programas y regiones que más lo requieren. Además, será de vital importancia para hacer más transparente la función pública, tanto como, diseñar y monitorear programas sociales.”

Tal y como se puede desprender de la definición que se transcribe, este mecanismo se formula con el fin de valorar la situación económica y social de los hogares de los asociados, medición que se vería complementada con una valoración de los niveles de endeudamiento que puedan afectar sus hogares.

Se dispone que ante el diagnóstico obtenido, cada cooperativa deberá confeccionar un plan que se dirija a reducir las privaciones y carencias, de los asociados, acción esta que será coordinada con instancias públicas o privadas que promuevan la solidaridad social.

Por su parte el tercer párrafo, señala la responsabilidad que se le asigna a las cooperativas en mantener la privacidad de la información que se pueda obtener. Se dispone, que los datos deben ser anónimos y referirse a la incidencia a la pobreza multidimensional que exista dentro de las cooperativas.

²⁶ <https://presidencia.go.cr/comunicados/2016/01/indice-de-pobreza-multidimensional-permite-mejorar-inversion-social/>

Esta competencia que se le viene a otorgar al comité de educación y de bienestar social, como es elaborar un proceso de medición de la pobreza que pueden tener los hogares de los asociados, parece no ser una labor simple, esto es que para ello es preciso llevar a cabo una capacitación no solo al comité sino que además a personal bajo su dirección.

Es importante tener presente que algunas cooperativas son conformadas por pocos asociados, por lo que no resulta un tema ligero el que puedan llevar a cabo esta nueva función así como los costos para poder concretarlo. Es claro que esta asesoría no cuenta con elementos financieros sobre el costo para llevar a la práctica un proceso como el pretendido. De igual modo, no puede diagnosticar si un comité tenga capacidad para realizarlo, tema que deberá ser consultado a los expertos en la materia.

Esta función que se le otorga al Comité ya señalado, de acuerdo a la misma propuesta, como es llevar a cabo este instrumento de índice de pobreza multidimensional, que se debe realizar anualmente, hace que dado el tiempo que se requiere para la obtención de resultados, resulte inaplicable. Es decir que podría estar en ejecución el instrumento señalado, cuando sea tiempo de un nuevo proceso.

La última frase del segundo párrafo del inciso c), viene a establecer que de acuerdo con el resultado obtenido, se debe coordinar con instancias públicas o privadas, encargadas de la reducción de la pobreza.

Esta asesoría hace ver que el mismo párrafo b) ya enmarca cualquier acción o plan de obras sociales en beneficio de sus asociados o familia. Esto previa propuesta que el comité de educación deberá formular al consejo de administración.²⁷

Otro elemento a considerar y que puede generar distorsión en el resultado, es la negativa del asociado en ser evaluado con este mecanismo (IPM), dado que se ve invadida su privacidad, como fue señalado en su oportunidad por la Sala Constitucional²⁸ que indicó:

“El hombre es en principio, un ser social, pero esto no significa que sea únicamente en ese ámbito de la vida en que se desenvuelva, sino que necesita de una esfera de intimidad, de vida interior que incluye el silencio y el retiro. La intimidad, pues, incluye la tranquilidad dentro de ese espacio, que a su vez constituye un límite para los demás. Precisamente, de la relación del artículo 24 con el 28 de nuestra Constitución Política, el principio de libertad que rige para los individuos, tiene como uno de sus límites el no perjudicar a terceros,

²⁷ “Artículo 50.- Corresponde al comité de educación y de bienestar social, cuyo número de miembros determinarán los estatutos.

...

b) Redactar y someter a la aprobación del consejo de administración, proyectos y planes de obras sociales de los asociados de la cooperativa y de sus familias, y poner en práctica tales programas.”

²⁸ Sentencia número 19898 del año 2010

su bienestar, deduciéndose la protección de su ámbito de intimidad y tranquilidad. El poseer una esfera de libertad implica que cada persona tiene derecho a aislarse de la comunidad”

La cita permite establecer la libertad con que cuenta un individuo, para sustraerse a mediciones como la que se pretende llevar a cabo, esto implica que tiene plena libertad de aislarse en el ámbito de su intimidad, con ello se vería por voluntad propia excluido de la medición pretendida.

Artículo 98.-

Esta disposición normativa establece una serie de requisitos que deben dar cumplimiento las asociaciones cooperativas.

La propuesta adiciona dos nuevos incisos, e) y f), estableciendo el primero de ellos el traslado anualmente al Instituto de Fomento Cooperativo de los estados financieros certificados de las cooperativas que deben estar certificados por un contador público, o en su caso por organismos auxiliares que brinden labores de auditoría, según lo dispone el numeral 95 de este cuerpo normativo.

El inciso e) viene a establecer una obligación que ya se encuentra contemplada en la modificación que se formula en presente propuesta, concretamente en el artículo 49, con la particularidad de que en este último numeral esta atribución se le otorga al comité de vigilancia. Por lo que hacer la remisión de esos estados financieros, tanto por el comité señalado como por la misma cooperativa, se presenta una duplicidad, lo cual no se ajusta a una adecuada estructura normativa.

En otro orden de ideas, la remisión que se hace al artículo 95)²⁹ sobre “los organismos cooperativos auxiliares que realicen labores de auditoría”, no parece

²⁹ “Artículo 95. - Las uniones, federaciones y confederaciones tendrán como finalidad:

- a) Orientar y coordinar las asociaciones cooperativas.
- b) Empezar todas aquellas actividades económicas y financieras que tiendan a promover a sus afiliados de toda clase de bienes y servicios.
- c) Comprar y vender, en común, materias primas y productos de las asociaciones afiliadas, así como adquirir los elementos necesarios para su desarrollo y expansión.
- d) Representar y defender los intereses de las asociaciones afiliadas.

Las organizaciones auxiliares del cooperativismo son personas jurídicas que se constituyen con el objeto exclusivo de incrementar y desarrollar el sector cooperativo, mediante la prestación de servicios técnicos, financieros, económicos, sociales, educativos, de auditoría y de investigación, en tanto se constituyan de conformidad con las disposiciones siguientes:

Las organizaciones auxiliares del cooperativismo se constituirán con la concurrencia de dos o más cooperativas, una o más cooperativas e instituciones del Estado, o con una o más cooperativas y organizaciones privadas sin fines de lucro.

Cuando las necesidades así lo demanden, las anteriores modalidades podrán combinarse. En todos los casos, las cooperativas mantendrán una participación mayoritaria en la nueva organización.

Las cooperativas podrán formar parte de organizaciones auxiliares del cooperativismo, mediante el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros del consejo de administración de cada una de ellas.

coherente dado que en el señalado numeral no se hace referencia alguna a estos organismos, sino que dicho artículo se refiere a las uniones, federaciones y confederaciones.

El inciso f) que se pretende adicionar al numeral, establece que las cooperativas deben enviar anualmente al Instituto de Fomento Cooperativo, los datos que pueda arrojar el empleo del índice de pobreza Multidimensional, previsto anteriormente, con el fin de tener conocimiento del impacto que tiene las cooperativas en los asociados.

Tal y como se ha podido establecer, esta remisión de la información que pueda arrojar la aplicación del índice de pobreza Multidimensional, es contemplada en la adición que se formula al numeral 50, situación que podría ser refundida en un solo artículo, esto con el fin de permitir una más ágil ubicación al operador de la norma.

Como se señaló anteriormente sobre el empleo de este instrumento de medición de pobreza, no existe certeza de que pueda ser realizado por sus costos en particular en caso de cooperativas que son pequeñas.

Artículo 157.- Esta norma que viene a establecer dos nuevas funciones y atribuciones al Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, para dar cumplimiento a sus propósitos.

La iniciativa de ley en este artículo viene a proponer la inclusión de dos nuevos incisos. Concretamente los incisos u) y v).

El inciso u), permite que el Instituto señalado pueda auditar a las cooperativas a las que se les haya otorgado créditos, si bien es cierto, esta obligación es específica para el caso de las cooperativas a las que hayan dado crédito, lo cierto es que esa obligación de auditoraje a todas las cooperativas ya se encuentra dispuesta en el artículo 157 inciso o) de la misma propuesta.

Por su parte el nuevo inciso v) dispone que deberá llevar un expediente electrónico actualizado de cada una de las asociaciones cooperativas.

Sobre este inciso, no parece que la idea tenga la relevancia para darle el rango de ley, esto por cuanto basta solo una determinación administrativa que tienda a la modernización de la tecnología para dar cumplimiento.

Por otro lado, no se puede dejar de señalar que la tecnología se encuentra en constante renovación, lo que no descarta que en un futuro, puedan existir

A las organizaciones auxiliares del cooperativismo les serán aplicables, en lo conducente, las disposiciones legales que rigen para las asociaciones cooperativas, especialmente lo concerniente al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Para todos los efectos, los organismos auxiliares del cooperativismo podrán ser sujetos de crédito, avales y garantías por parte de las entidades estatales que financian estos organismos.”

mecanismos más eficientes que el mismo expediente que se pretende establecer.

ARTÍCULO 4.-

Este numeral, se refiere a la adición de cuatro artículos, todos bis, a la Ley N° 4179 vigente.

En primer término, se propone adicionar un artículo 49 bis), cuyo contenido viene a establecer que los miembros del comité de vigilancia o en su caso la auditoría, junto con quienes conforman el Consejo Administrativo y el gerente, serán solidariamente responsables por los actos que han sido objetados en forma oportuna. Se dispone además la exoneración de responsabilidad de los miembros del señalado comité que dentro del mes siguiente manifiesten que salvan el voto respecto del acuerdo tomado.

Se debe destacar que el artículo 49, de la ley también es objeto de modificación al inicio de la iniciativa en estudio donde excluyó de la responsabilidad solidaria a ellos y de la responsabilidad a los miembros del comité de vigilancia en caso de salvar durante el mes siguiente, por lo que dentro de una elemental técnica de redacción, reformar e incorporar un nuevo artículo bis, para volver a incluir la responsabilidad no es correcto, lo adecuado es reformular la totalidad del numeral 49.

En otro orden de ideas, se plantea adicionar un nuevo artículo 54 bis, que en su contenido, viene a establecer que los integrantes del consejo de administración, así como de los comités y el gerente, tienen la obligación de orientar la gestión en función de los principios que rigen el cooperativismo, Esta obligación en lo fundamental, se produce identificando y atendiendo las necesidades del colectivo, en forma sistemática e igualdad.

Es preciso tener presente lo que dispone la misma ley N° 4179, Ley de Asociaciones Cooperativas³⁰ que establece en forma expresa los principios que

³⁰ “Artículo 3º.- Todas las cooperativas del país deberán ajustarse estrictamente a los siguientes principios y normas:

- a) Libre adhesión y retiro voluntario de los asociados.
- b) Derecho de voz y un solo voto por asociado.
- c) Devolución de excedentes y aceptación de pérdidas por parte de los asociados en proporción a las operaciones que realicen con la cooperativa de acuerdo a su participación en el trabajo común.
- d) Pago de un interés limitado a los aportes hechos al capital social.
- e) Neutralidad racial, religiosa y política e igualdad de derechos y obligaciones de todos los asociados.
- f) Fomento de la integración cooperativa.
- g) Fomento de la educación y del bienestar social y mejoramiento de las condiciones de vida de los asociados y sus familias.
- h) Duración indefinida, capital variable e ilimitado, y número ilimitado de asociados.
- i) Responsabilidad limitada.

deben regir las cooperativas, por lo que son estos principios los que deben orientar las actuaciones de las diferentes organizaciones que encuentran en las cooperativas.

Por lo señalado no parece necesaria la adición indicada. Cabe mencionar que no existe una norma expresa en el cuerpo jurídico de reiterada cita que establezca sanción alguna por la no observancia de los principios cooperativos por parte de esos órganos.

Artículo 139 bis.

Otra adición que se formula es la inclusión de un nuevo artículo 139 bis, que dispone que el Presidente del Consejo Nacional de Cooperativas, debe convocar a una asamblea de cooperativas de autogestión cuando menos cada dos años, convocatoria que se debe formular con al menos treinta días de antelación. Se dispone que cada cooperativa de autogestión, debe nombrar un delegado con derecho a voto, se suprime el voto por poder. De igual modo el cuórum para sesionar será de la mitad más uno de los delegados.

Es preciso señalar la contradicción que surge con la propuesta y el numeral 140 de la normativa vigente. Lo anterior por cuanto esta iniciativa, establece que con el voto de los miembros del consejo administrativo, deberá enviar un delegado, siendo este un miembro activo, que contará con derecho al voto.

Se propone un segundo párrafo, que regula el caso de que no se alcance en la hora señalada el número de integrantes necesarios para sesionar. Para ello se dispone que una hora después debe contar con al menos un veinte por ciento del total de los delegados, para poder llevar a cabo la asamblea programada. En igual sentido se dispone que se debe nombrar diez representantes, como integrantes de la Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión.

Es importante señalar que la convocatoria es para tratar un tema único, esto es la elección de diez representantes que van a conformar la Comisión permanente de Cooperativas de Autogestión. Situación que en caso de aprobarse, vendría a reiterar lo que dispone el artículo 140³¹ del mismo cuerpo normativo. Esto por

j) Irrepartibilidad entre los asociados de las reservas establecidas por ley y de excedentes producidos por las operaciones con personas que, sin ser asociados, hubieran usado los servicios de la cooperativa y de los ingresos no provenientes de la función social de la cooperativa, y

k) Autonomía en su gobierno y administración con excepción de las limitaciones que establece la presente ley.”

³¹ “Artículo 140.- Los 10 representantes de las cooperativas de autogestión ante el Consejo Nacional de Cooperativas constituirán la Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión, la cual tendrá las funciones y atribuciones que esta ley le confiere, a saber: ...”

cuanto esta última disposición vigente establece que quienes conforman esta Comisión son los 10 representantes de las cooperativas de autogestión.

Otro elemento a considerar sobre esta adición es, que se da una laguna en el caso de no alcanzarse el veinte por ciento de los delegados necesarios para poder llevar a cabo la asamblea para la elección de los representantes de las cooperativas de autogestión; aspecto que debe ser contemplado en esta nueva normativa, caso contrario no se podría realizar tales nombramientos.

Artículo 172 bis

Se propone una adición de un numeral 172 bis, para que las solicitudes de crédito que formulen la cooperativas deban contener un desglose de los rubros en que van a ser empleados los recursos, de igual modo un cronograma y planificación de lo que pretende llevar a cabo la cooperativa con los recursos.

Se viene a imponer una obligación al Infocoop de otorgar capital semilla para ser empleados en nuevos proyectos, así como la obligación de llevar un control de los créditos que se otorgan, que deben ser monitoreados de acuerdo a la planificación que realice la cooperativa que debe ser avalada por la comisión de crédito.

Sobre la obligación señalada, parece que es irrestricta, esto es que basta que se formule una solicitud de préstamo por parte de cualquier cooperativa, que tenga un nuevo proyecto de emprendimiento cooperativo, para que ya cuente con el financiamiento que se verá considerado como capital semilla.

En cuanto al capital semilla³² que se menciona es importante tener claridad de su concepto y alcances, así se puede establecer:

“El Capital Semilla es un financiamiento inicial (fondos que no deben ser devueltos), para la creación de una microempresa o para permitir el despegue y/o consolidación de una actividad empresarial existente. Una vez que el proyecto ya está instalado y funcionando, se puede recurrir a otras líneas de financiamiento para hacer crecer el negocio, como por ejemplo, a través del Capital de Riesgo.

*Normalmente este tipo de fondos **se orienta a nuevas empresas y negocios** que estén en etapa de inicio y que se refieran a temas innovadores, es decir que se trate de productos o servicios que no estén disponibles en el mercado nacional, que tengan oportunidades de crecimiento en el mercado y que cumpla con ofrecer una tecnología nueva desarrollada por quien busca los fondos, o que incorpore nuevas aplicaciones o usos de tecnologías existentes o por último, que permita abordar nuevos nichos de mercado.”*

32

El proyecto de ley, en su artículo 1, introduce la definición de capital semilla que es la que debe entenderse para los efectos de esta ley.

Es criterio de esta asesoría que este contenido, como es establecer una obligación, debe ser mejor ubicado que la forma en que se propone, por lo que se sugiere que sea parte del artículo 155 o 156³³ de la ley de reiterada cita, norma que dispone la finalidad del mencionado Instituto.

Ubicarlo de manera arbitraria y hasta ocurrente, puede lesionar el principio de seguridad jurídica, por cuanto al operador de la norma le ofrece dificultad su ubicación, esto produce opacidad al ordenamiento jurídico.

La propuesta en este punto al venir a imponer una obligación, como es otorgar capital semilla, podría lesionar el derecho de la Constitución por cuanto podría ser una imposición de hacer, desproporcionada o irracional, esto dado que solo basta que se trate de un nuevo emprendimiento cooperativo, sin valoración alguna previa de su viabilidad.

En cuanto a lo anterior es conveniente tener presente el sentido de una cartera de crédito que se define así.

“Cartera de Crédito

1) Representa el saldo de los montos efectivamente entregados a los acreditados más los intereses devengados no cobrados. La estimación preventiva para riesgos crediticios se presenta deduciendo los saldos de la cartera de crédito.

Es el conjunto de documentos que amparan los activos financieros o las operaciones de financiamiento hacia un tercero y que el tenedor de dicho (s) documento (s) o cartera se reserva el derecho de hacer valer las obligaciones estipuladas en su texto. 1

³³ “ Artículo 155.- El Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, INFOCOOP, tiene como **finalidad**: fomentar, promover, financiar, divulgar y apoyar el cooperativismo en todos los niveles, propiciando las condiciones requeridas y los elementos indispensables, a una mayor y efectiva participación de la población del país, en el desenvolvimiento de la actividad económico-social que simultáneamente contribuya a: crear mejores condiciones de vida para los habitantes de escasos recursos, realizar una verdadera promoción del hombre costarricense y fortalecer la cultura democrática nacional.”

“Artículo 156.- Con miras a realizar los objetivos descritos en el artículo anterior, el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo funcionará como institución de desarrollo cooperativo, orgánicamente estructurado en la forma en que la Junta Directiva lo disponga. El Instituto Nacional de Fomento Cooperativo **podrá realizar toda clase de operaciones crediticias** y redescuentos en beneficio y servicios de las cooperativas del país, tanto a nivel nacional como internacional, lo mismo que la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional autoriza para los bancos comerciales del Estado, quedando el Banco Central facultado por la presente ley para dictar y establecer la reglamentación pertinente, a fin de poner en vigencia la presente disposición. ...” (lo destacado es propio)

Dentro de la contabilidad bancaria la cartera de créditos es una cuenta que se utiliza para registrar aquellos productos capitalizados en la concesión de préstamos y en deudores.

Esta cuenta servirá para registrar el total de la cartera de crédito que aún no ha llegado a su vencimiento conforme a la política de Traslado de Créditos de Vigentes a Vencidos.”³⁴

Tal y como se desprende nos referimos al monto de operaciones financieras que han sido dadas en préstamos a los operadores, esto con el fin de destinarlos a las actividades propias de la cooperativa como a sus asociados.

Es preciso tener presente que el crédito debe ser cancelado al acreedor.

No se prevé en la norma objeción alguna, o requisito que venga a condicionar el otorgamiento del capital semilla, aspecto éste que debe ser valorado con un sentido de conveniencia por los señores legisladores.

Artículo 5:

El artículo 5 de la propuesta, viene a crear un nuevo título III, denominado Régimen sancionatorio, que será incluido en la Ley N° 4179. Es importante señalar sobre el enunciado del numeral que no es correcto por cuanto el título correcto de la ley es “Ley de Asociaciones Cooperativas”, no como se indica.

Este nuevo capítulo se conforma por tres artículos, normativa que por su contenido establece responsabilidades a los asociados, los miembros del Consejo de Administración, los Comités y el gerente. Deja por fuera las sanciones a los integrantes de la Junta Directiva del Infocoop.

Antes de hacer cualquier comentario en cuanto a la normativa, es importante por razones de técnica legislativa, señalar que de conformidad con el mismo texto de la ley vigente, el Título III se refiere a: “Del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo”, por lo que dentro de una elemental secuencia y orden, el título siguiente debería titularse como “Título IV. Régimen Sancionatorio”.

Como se puede precisar, en la fórmula introductoria, no se precisa hasta donde alcanza el título. De igual modo, no existe señalamiento alguno de cuantos capítulos conforman este Título, situación que pone en evidencia la mala técnica legislativa empleada.

El Título de una ley, agrupa capítulos que contienen partes claramente diferenciadas. Los títulos también pueden utilizarse para dividir secciones. No obstante, la propuesta solo ofrece en este apartado tres artículos, lo que implica el empleo de una muy mala técnica legislativa.

El artículo 186, pretende establecer la responsabilidad administrativa de los asociados, miembros del Consejo de Administración, de los comités así como

³⁴ <https://www.monografias.com/trabajos-pdf5/cartera-credito/cartera-credito.shtml>

del gerente, en caso de que violenten alguna disposición normativa, sin perjuicio de que puedan incurrir en responsabilidad civil o penal.

La norma señala que en caso de violentarse disposiciones normativas por parte de alguno de los sujetos que se mencionan, incurre en responsabilidad administrativa.

Se hace ver que la responsabilidad administrativa, como tal se ubica dentro del campo de la administración pública, esto es el Estado y sus instituciones, no en el campo de los particulares como son las cooperativas, gerentes, miembros de comités y asociados.

En relación a este tipo de responsabilidad, se ha señalado por parte de la doctrina nacional³⁵:

“La **responsabilidad administrativa** extracontractual como relación jurídica-pública, surge cuando entre el administrado y la respectiva administración pública no existe una relación contractual previa, sino simplemente cuando el primero sufre una lesión antijurídica que no tiene el deber de soportar y, consecuentemente, tiene el derecho de que sea indemnizada o resarcida.”

De acuerdo a la cita, la responsabilidad administrativa, se produce dentro de la administración pública y no entre sujetos de naturaleza privada, como es el caso de las cooperativas, Se aprecia en la propuesta una notable confusión de conceptos jurídicos sobre los que no se tiene dominio, dado que el tipo de responsabilidad que se pretende establecer se refiere al tipo de responsabilidad extracontractual que opera entre sujetos de derecho, que necesariamente son sujetos de derecho privado y que se refieren a los daños y perjuicios que se puedan ocasionar con motivo de falta dolo, negligencia o imprudencia según la normativa civil³⁶. Además de la responsabilidad penal según el tipo de falta cometida.

Lo anterior nos lleva a afirmar que la responsabilidad administrativa es una característica que existe dentro de la administración pública, pero no en una relación entre particulares, como sería entre asociados y la cooperativa

De la norma en comentario se debe suprimir la calificación del tipo de responsabilidad, para su mejor entendimiento e incorporación al ordenamiento jurídico.

En otro orden de ideas, es preciso tener presente que no basta con establecer una responsabilidad, sino que es preciso definir en forma clara y precisa las

³⁵ Jinesta Lobo E, Responsabilidad Administrativa, Tratado de Derecho Administrativo, tomo II, 1° ed.-San José, Costa Rica Guayacán, 2011.

³⁶ Artículo 1045.- Todo aquel que por dolo, falta, negligencia o imprudencia, causa a otro un daño, está obligado a repararlo junto con los perjuicios”

conductas que serían objeto de sanción, esta ausencia de tipicidad puede ser calificada de inconstitucional según lo ha definido la misma Sala Constitucional³⁷.

“El principio de tipicidad, como se indicó, exige que las conductas se encuentren descritas y que contengan al menos tres elementos esenciales: el sujeto activo, el verbo o acción, que se refiere a la conducta desplegada u omitida por el autor y la consecuencia punitiva a imponer. La redacción de los tipos penales debe ser lo suficientemente clara y precisa, a fin de evitar ambigüedades o interpretaciones antojadizas o arbitrarias por parte de los aplicadores del derecho.”

De acuerdo a la referencia, no basta solo hacer mención de una eventual responsabilidad, sino que es preciso que se defina tanto el sujeto como la acción objeto de sanción, cosa que no se encuentra establecida en la norma, consecuentemente no se da cumplimiento al principio de tipicidad, lo que podría provocar una inconstitucionalidad.

En el artículo 187, como un primer punto a destacar en este numeral, se establece la “Competencia para declarar responsabilidades.” Según se expresa, este texto es una idea sola, es decir que parece un título que hace referencia en forma sucinta a lo que expresa la disposición normativa. Es importante señalar que el resto de la propuesta no presenta títulos en los numerales, de igual modo la normativa objeto de modificación y adiciones, por lo que en aras de guardar respeto a lo que debe ser el empleo de una adecuada técnica legislativa, se debe suprimir, esto con el fin de presentar una estructura uniforme, como es que el cuerpo normativo en sus numerales no ofrecen títulos al operador de la norma.

En cuanto al texto normativo, viene a señalar el órgano competente, para imponer las sanciones leves o graves que será el Consejo de Administración. De igual modo, la Asamblea de Asociados o de Delegados será la competente para imponer sanciones muy graves.

Sobre este tema, atribuir a un órgano como es el Consejo de Administración o la Asamblea de Asociados o Delegados, el establecimiento de sanciones, viene a provocar una lesión al Derecho de la Constitución por cuanto para ello se requiere que las sanciones se encuentren contempladas en un norma con rango de ley, por lo que no puede supeditarse libremente a un criterio de los órganos señalados.

Respecto de este tema la Sala Constitucional³⁸, ha señalado:

*“En relación con el caso concreto, de la lectura del artículo 124 que se cuestiona, se constata que la norma adolece precisamente de las irregularidades recién apuntadas: la pretendida tipificación de la conducta reprochable se reduce a la infracción de las disposiciones de la ley, sin indicar cuáles, ni bajo qué circunstancias. **Aún más, tan grave resulta la infracción que entraña dicha formulación legal, que su texto abiertamente dispone que la Junta Directiva del ICAFE "será el órgano competente para determinar el***

³⁷ Sentencia número 16202 del año 2010.

³⁸ Sentencia número 8193, del año 2000.

incumplimiento, la actuación dolosa o imprudente y la sanción correspondiente", pudiendo ser ésta la suspensión o la cancelación definitiva de la inscripción en los respectivos registros. Igualmente, la gravedad de las faltas queda a la apreciación discrecional de la Administración. En suma, se traslada a la libre apreciación de las autoridades administrativas la determinación de los elementos para tipificar la infracción administrativa, es decir, justamente lo que debe constar en la legislación, como garantía del principio de tipicidad y de la seguridad jurídica a que tiene derecho todo ciudadano en sus relaciones con la Administración. Nótese que una disposición como la analizada, además de violar la garantía de tipicidad -como manifestación más profunda del principio de legalidad en materia represiva- tratándose de un cuerpo legal conformado por más de cien artículos, supone el inconveniente adicional de que la autoridad administrativa pueda castigar incluso un incumplimiento meramente formal, que por ende no comporta lesión a un bien jurídicamente protegido, lo que potencia aún más la vulneración de los derechos constitucionales en el sentido comentado." (el destacado es propio)

De conformidad con la jurisprudencia señalada, atribuir libremente el establecimiento de sanciones en la forma que establece la propuesta, podría eventualmente resultar inconstitucional.

Lo anterior dado que no se da cumplimiento con el principio de tipicidad que presupone la creación de sanciones.

Se llama la atención de que la norma viene a establecer competencias para sancionar como es las que se indican y que corresponde a la asamblea general, y el Consejo de Administración, no obstante, no se precisa el órgano de establecer las posibles sanciones que se le puedan atribuir al Consejo de Administración.

Sobre el mismo particular es importante mencionar que no existe un procedimiento para imponer las eventuales sanciones que corresponden a quienes se mencionan, aspecto que resulta necesario establecer, dado que resulta contrario al Derecho de la Constitución no establecer un debido proceso para precisar eventuales sanciones, lo contrario podría producir inseguridad jurídica y arbitrariedad.

Artículo 188.-

Dispone una serie de sanciones que serían de aplicación a los asociados, los miembros del Consejo de Administración, los comités y la gerencia, esto sin perjuicio de que se puedan establecer nuevas sanciones por la vía reglamentaria.

Se establecen tres tipos de sanciones, un primer grupo de sanciones leves, que consisten en amonestaciones; el segundo grupo denominado sanciones graves que consisten en suspensiones sin goce de salario, y de dietas. El tercer grupo se enmarca como sanciones muy graves, que consisten en multas que van de

dos a cuatro salarios base, inhabilitación para ejercer funciones en puestos directivos, suspensión temporal de derechos cooperativos por un plazo, separación de un cargo sin responsabilidad patronal o de su condición de directivo, hasta finalmente la exclusión.

Antes de cualquier consideración sobre esta norma, es preciso señalar que se establecen sanciones, pero no se precisa a que acción o falta corresponde, así es preciso definir a que acción u omisión se le debe aplicar alguna de las sanciones que se mencionan por el principio de tipicidad.

Al respecto es conveniente tener presente lo que ha señalado la Sala Constitucional³⁹ en torno a este tipo de omisiones

“El principio de tipicidad es una aplicación del principio de legalidad, que exige por un lado, la delimitación concreta de las posibles sanciones a aplicar, pudiendo afirmarse que el principio de tipicidad constituye un principio fundamental en la responsabilidad disciplinaria. En cuanto a la delimitación concreta de la conducta reprochable, esta Sala ha sostenido en anteriores oportunidades (ver al respecto la resolución 2005-06616...y la 94-5594...) que aunque ciertamente este principio en esta materia no tiene la misma forma que en el ámbito jurídico-penal -ya que puede sancionarse discrecionalmente las faltas no previstas literalmente- siempre debe entenderse que estas faltas están incluidas en el texto. Es decir, puede sancionarse discrecionalmente las faltas no previstas literalmente, pero que se entienden incluidas en el texto y siempre y cuando resultas de la comprobación de la falta disciplinaria, mediante un procedimiento creado al efecto. Ahora bien, en cuanto a la delimitación concreta de la sanción, a diferencia de lo que se viene de decir, ésta sí debe estar clara y previamente establecida, sin que pueda la Administración crear sanciones nuevas que no estén contempladas en las normas aplicables. En resumen, aunque se infiere que los hechos determinantes de las faltas disciplinarias son innumerables -pues dependen de la índole de los comportamientos o conductas de los sujetos- y que los principios “nullum crimine sine lege”, “nullum poena sine lege” no tienen la rigidez y exigencia que les caracteriza en el sentido penal sustantivo, siempre es necesario en materia disciplinaria, en atención al principio de tipicidad, que la conducta se infiera del texto normativo y que la sanción esté –está sí- claramente preestablecida.”

De la cita se puede extraer con facilidad, la necesidad de que una acción para que pueda ser asociada a una sanción, es imperativo que se encuentre previamente establecida como tal; es decir no se puede imponer sanciones, sin que previamente la acción se encuentre tipificada como falta. No se puede dejar en manos de un Consejo de Administración o la misma Asamblea General, la determinación de si una acción es o no merecedora de una sanción, por lo que puede fracturar el Derecho de la Constitución Política.

De acuerdo a lo señalado, se debe estructurar la norma de forma tal que ante determinada conducta contraria al ordenamiento, ésta debe ser asociada a una

³⁹ Sentencia número 14395 del año 2006.

sanción. No como se propone, esto es una clasificación de sanciones pero sin relación alguna a conductas antijurídicas que deben estar tipificadas.

Sobre las Disposiciones Transitorias

El Transitorio I, como el Transitorio II, disponen en el primer caso un término de seis meses a partir de la promulgación de la ley para que las cooperativas inscritas y activas elaboren un reglamento para establecer el procedimiento que permita la aplicación del marco sancionatorio que establece la presente ley.

Cabe señalar que la promulgación se entiende como el momento en que el Poder Ejecutivo, a través mediante la firma del Presidente de la República y el Ministro, dan su aprobación al texto jurídico que ha sido remitido por la Asamblea Legislativa.

En relación a este tema la doctrina costarricense⁴⁰ ha señalado:

“Sanción y promulgación son actos íntimamente vinculados, pero mientras que en la sanción el Poder Ejecutivo interviene como órgano colegislador, dando su aprobación necesaria para que el proyecto se convierta en ley, en la promulgación, en cambio, el Poder Ejecutivo, es decir el Presidente de la República y el respectivo ministro (Constitución Política, art.140, inciso 3°), atestiguan la existencia y regularidad de la ley y dirigen un mandato, bajo la forma de una orden ejecutiva, a todos los sometidos a ella. En efecto, la práctica constitucional nos demuestra que el Poder ejecutivo utiliza los vocablos “ejecútese y publíquese”. El término “ejecútese” comprende tanto la sanción como la promulgación (ello por cuanto en nuestro ordenamiento jurídico no aparecen claramente diferenciadas la sanción y la promulgación).”

De acuerdo a lo señalado, se puede determinar que la promulgación se produce al momento de sanción, esto es antes de la publicación de la normativa que ordena la Carta Fundamental⁴¹, así, una ley carece de eficacia si no es publicada.

Sobre este mismo particular, se debe tener presente que no existe un plazo dispuesto en cuerpo normativo alguno que se establezca entre la sanción y la fecha en que debe ser publicada una ley, situación que nos lleva a afirmar que se pueda prolongar este requisito de eficacia en el tiempo.

Señalado lo anterior, se sugiere que el plazo comience a correr a partir de la publicación y no de la promulgación.

Sobre el Transitorio II se aplica el mismo comentario, por cuanto viene a fijar un plazo a partir de la promulgación, por lo que se formula la misma recomendación.

⁴⁰ Brenes Córdoba A. Tratado de las Personas Volumen I, 5° ed. Rev. San José, C.R. Editorial Juriscentro, 1998.

⁴¹ Artículo 129.- Las leyes son obligatorias y surten efectos desde el día que ellas designen; a falta de este requisito, diez días hábiles después de su publicación en el Diario Oficial.

El artículo transitorio III, dispone que el Poder Ejecutivo debe solicitar dentro de un plazo de treinta días posterior a la entrada en vigencia de la normativa, al Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, proceder a reglamentar lo que dispone el inciso o) del numeral 157, de la normativa en estudio, incluyendo las disposiciones de normas internacionales de auditoría.

La disposición no es clara, por cuanto se establece que el Poder Ejecutivo debe formular una solicitud (no es imperativo) al Infocoop, para que reglamente el inciso o), lo que necesariamente implica que es una gestión sin respuesta necesariamente. Esto por cuanto no se desprende que la solicitud tenga una respuesta, como para poder integrar a la normativa reglamentaria como se pretende.

IV.- ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Este Departamento ha hecho ver en diferentes oportunidades la conveniencia de emplear una adecuada técnica legislativa en la redacción de las leyes, de esta manera se alcanza poner a buen recaudo el principio de seguridad jurídica piedra angular del ordenamiento jurídico de un Estado de Derecho.

La buena redacción de las leyes, que éstas estén bien escritas y sean comprensibles, puede parecer que es el único objetivo que se persigue con la técnica legislativa. Sin embargo, el propósito de la técnica legislativa es mucho más amplio. Los ciudadanos a los que es de aplicación las normas deben de tener la oportunidad de saber con claridad en qué modo éstas les afectan y cuál es su alcance. Ello supone, que deberá evitarse la existencia de normas contradictorias o de interpretaciones que generen confusión a los operadores jurídicos y a quienes van dirigidas.

Lo anterior, hace presuponer la existencia de claridad y coherencia en las disposiciones que puedan ser aprobadas, esto con el fin de que el destinatario pueda saber el alcance real de la norma jurídica, así como que no existe más norma que la que se ha sometido al procedimiento parlamentario, lo contrario podría dar lugar a la arbitrariedad por parte de la administración.

Sobre el título de la propuesta, es conveniente tener claro que viene a permitir una identificación del objetivo de la ley que es aprobada.

En el caso concreto, la propuesta se formula así:

**“LEY PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN Y EL FORTALECIMIENTO
DE LAS COOPERATIVAS COMO INSTRUMENTO DE LA ECONOMÍA
SOCIAL”**

El contenido del título resulta impreciso por cuanto tal y como está redactado indica que combate la corrupción “y el” fortalecimiento de las Cooperativas...

Es claro que a lo que pretende la propuesta es al fortalecimiento de las cooperativas como instrumento de la economía social y no a su combate, por lo que da para otra interpretación diferente a la de los proponentes.

Es importante señalar que tal y como está redactado el título no es claro, esto por cuanto se desprende de la letra que combate el fortalecimiento de las Cooperativas.

Señalado lo anterior y con el fin de que adquiriera claridad y coherencia, se sugiere el siguiente título.

“Ley de fortalecimiento de las cooperativas como instrumento de la economía social”

La impresión que brinda al operador de la norma como al ciudadano común, es que se trata un nuevo cuerpo normativo, que si bien se integra al ordenamiento jurídico, a lo interno debe estar debidamente estructurado, esto es que por sí mismo debe conformar un sistema normativo.

Establecido lo anterior, se puede precisar que la propuesta dista mucho de lo señalado, por cuanto con excepción del artículo 1 en donde se establecen tres definiciones, que como es de suponer son para la implementación del sistema jurídico que puede ser aprobado, el resto de los numerales, se refieren a reformas y adiciones a la ley N° 4179, Ley de Asociaciones Cooperativas, de 22 de agosto de 1968.

Se debe destacar que una reforma o adición a una ley presupone la existencia de un cuerpo normativo ya existente, esto es que lo propuesto en la totalidad de los numerales con excepción del artículo 1 por ser reformas a la ley señalada pasan a formar parte de ella,

Es importante señalar como conclusión de este análisis, la necesidad de replantear la propuesta, dado que en caso contrario crearía al operador de la norma una seria dificultad por cuanto, el cuerpo normativo como tal se vería reducido al artículo 1) y los transitorios señalados.

No obstante lo señalado, se pueden precisar en la propuesta, la incorporación de definiciones, así como la afectación con nueve modificaciones, la adición a cuatro numerales, cuatro nuevos artículos que con el fin de no alterar la numeración se utilizan adverbios numerales (bis), un nuevo Título IV a la ley, denominado Régimen Sancionatorio y finalmente tres artículos transitorios. Lo anterior son reformas y adiciones a la Ley N° 4179, Ley de Asociaciones Cooperativas, por lo que lo procedente era crear un artículo Único que contemplara todas las reformas y adiciones a esa ley, así como la adición de los 3 Transitorios.

Como se ha podido desprender, las modificaciones propuestas son varias y son precisadas dentro del sistema normativo, sin criterio técnico, como es el caso concreto del denominado “Título III”, que como fue señalado solo se conforma de tres numerales.

Lo anterior nos lleva a señalar la conveniencia de hacer una nueva propuesta en donde se guarde observancia a criterios de técnica legislativa, con el fin de que integre dentro del ordenamiento jurídico sin ofrecer resistencia en su conocimiento y ubicación, tanto al operador de la norma como al ciudadano común.

V.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Si pese a las consideraciones de fondo y forma, es intención del legislador aprobar la propuesta, se debe dar cumplimiento a lo siguiente.

Votación:

Por no modificar el núcleo central de las funciones de una Institución Autónoma como es el Infocoop, para su aprobación se requiere de la mayoría absoluta de los miembros presentes.

Delegación:

Dado que se requiere para la aprobación de la iniciativa la mayoría señalada, es posible su delegación para ser de conocimiento en una Comisión con Potestad Legislativa Plena.

Consultas:

Obligatorias

- Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)

Facultativas

- Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito
- Ministerio de Hacienda
- Colegio de Contadores Públicos
- Consejo Nacional de Cooperativas Conacoop
- Contraloría General de la República
- Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión
- Consejo Nacional de Supervisión de Sistema Financiero (Conasif)

VII. FUENTES

Normativas

- Constitución Política de la República de Costa Rica.
- Ley N° 4179, ley de Asociaciones Cooperativas, de 22 de agosto de 1968
- Ley N° 8131, Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos de 18 de setiembre de 2001,
- Ley N° 63, Código Civil, de 28 de setiembre de 1887.
- Ley N° 4573, Código Penal, de 4 de mayo de 1970.

Jurisprudenciales

- Sala Constitucional, sentencia número 5033 del año 1997.
- Sala Constitucional, sentencia número 19898 del año 2010.
- Sala Constitucional sentencia número 8193, del año 2000.

Doctrinarias

- Manual de Técnica Legislativa; Manual de Redacción Parlamentaria, Congreso de la República del Perú. 2° ed. Lima; 2013.
- Curso de Técnica Legislativa Gretel, Las leyes Modificativas, Serie de Técnica Legislativa I, Centro de Estudios Constitucionales Madrid, 1989.
- García Escudero-Márquez P. Curso de Técnica Legislativa, Módulo 4, Inserción de la ley en el Ordenamiento Jurídico, Edición 4, Madrid, España, 2010.
- Técnica legislativa y seguridad jurídica ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes? Editorial Aranzadi. Primera edición, 2010.
- Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo IV, F.I, Editorial Heliasta, 21° edición, Buenos Aires-Argentina
- Brenes Córdoba A, Tratado de las Personas Volumen I, 5° ed. Rev. San José, C.R. Editorial Juriscentro,



- Jinesta Lobo E, Responsabilidad Administrativa, Tratado de Derecho Administrativo, tomo II, 1° ed..-San José, Costa Rica Guayacán, 2011.
- <http://www.bancafacil.cl/bancafacil/servlet/Contenido?indice=1.2&idPublicacion=3000000000000060&idCategoria=9>