

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**LEY PARA EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD
DE AFILIACIÓN A LA CAJA DE ANDE**

**DIPUTADO
GILBERTO CAMPOS CRUZ**

EXPEDIENTE N. °25.443

PROYECTO DE LEY

LEY PARA EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE AFILIACIÓN A LA CAJA DE ANDE

Expediente N.º 25.443

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La Caja de Ande fue establecida en 1955 con el propósito de mejorar el acceso al crédito y a servicios financieros para los trabajadores públicos, especialmente docentes y empleados del Ministerio de Educación Pública (MEP). En ese contexto, el sistema financiero costarricense ofrecía opciones limitadas e inaccesibles para personas con ingresos bajos o medios, justificando así la creación de una entidad financiera específica para este sector, orientada a su bienestar económico y social.

Desde su fundación, Caja de Ande se estructuró como una cooperativa de ahorro y crédito de afiliación obligatoria, ofreciendo condiciones supuestamente más favorables a sus miembros. Sin embargo, con el transcurso de las décadas, el panorama financiero nacional ha cambiado significativamente. Actualmente, existen numerosas entidades financieras, tanto públicas como privadas, que, a través de innovaciones tecnológicas, ofrecen servicios accesibles y competitivos. Este nuevo contexto convierte la afiliación obligatoria a Caja de Ande en una restricción que limita la libertad de elección financiera de los empleados del MEP.

La Constitución Política de Costa Rica, en su artículo 25, garantiza el derecho a la libre asociación, lo que implica que nadie puede ser obligado a pertenecer a una organización. Este principio fundamental está respaldado por tratados internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo artículo 16 prohíbe la afiliación forzada y establece el derecho de los individuos a decidir libremente sobre su pertenencia a una organización.

El Artículo 16 De la Convención Americana sobre Derechos Humanos indica:

Artículo 16: Libertad de Asociación¹

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden, públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

(...)

En el caso de Caja de Ande, la obligación de afiliación impuesta por la Ley N.º 12 contradice estos principios, al restringir la autonomía personal y obligar a los funcionarios del MEP a contribuir a una entidad financiera específica.

Aunque la Sala Constitucional de Costa Rica ha sostenido que esta obligatoriedad no infringe el artículo 25 de la Constitución, su análisis no contempla los cambios en el entorno social y económico actual. Cada vez más, empleados del MEP expresan su descontento con esta afiliación obligatoria, demandando mayor autonomía en la administración de su patrimonio.² El régimen de afiliación obligatorio implica una deducción salarial equivalente al 5% del salario bruto, recursos que muchos preferirían destinar a cubrir otras necesidades o a invertir en entidades de su elección. Adicionalmente, el modelo actual restringe el acceso a los aportes acumulados hasta que el empleado cesa sus funciones en el MEP, limitando su capacidad para afrontar emergencias económicas.

Es importante considerar que el argumento que indica que esta institución requiere mantener la afiliación obligatoria pues facilita créditos en mejores condiciones a sus afiliados es exactamente el mismo argumento usado en la ley N.º 13³, promulgada el 15 de octubre de 1974, de la creación del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC). Así las cosas los educadores tienen una doble imposición obligatoria que

² <https://www.nacion.com/el-pais/educacion/caja-de-ande-dejara-de-otorgar-prestamos-a/BWDBKW45WVGPTDMWRLC3PNKE4A/story/>

³ https://www.bancopopular.fi.cr/wp-content/uploads/2020/09/LeyOrganica_BPDC.pdf

asciende a un 6.5% en total bajo el mismo argumento legal, sin embargo por causa el excesivo endeudamiento que sufren muchos de estos empleados públicos al aplicar la ley de usura normalmente ni siquiera tienen acceso a créditos pero si deben mantener su afiliación a ambas instituciones.

Por otro lado, en los últimos años, Caja de Ande se ha visto afectada por escándalos administrativos que han minado la confianza de sus afiliados, como el caso CESA⁴ y un faltante financiero de 360 millones de colones⁵, reconocido públicamente por la institución. Estos hechos subrayan la necesidad de revisar su modelo de operación.

En este último caso la misma gerente general Viviana Vásquez Rodríguez declaró:

“Este hecho nos tiene consternados, como institución asumimos plena responsabilidad y hemos tomado todas las medidas pertinentes para esclarecer lo ocurrido, este hecho nos indica que necesitamos reforzar nuestro sistema de control interno”

Adicionalmente, también genera molestia el hecho que el régimen obligatorio de Caja de Ande impide que los trabajadores accedan a sus aportes o capital

⁴ <https://www.diarioextra.com/noticia/socios-de-caja-ande-pagaran-1-millon-tras-perder-juicio>

⁵ <https://www.teletica.com/sucesos/faltan-360-millones-de-caja-de-ande-tras-arqueo-en-oficinas-centrales> 351863

acumulado hasta que cesen sus funciones, lo cual limita su disponibilidad de recursos en situaciones de emergencia. Este sistema restrictivo genera, en algunos casos, dificultades económicas para los empleados, quienes ven limitada su capacidad de acceder a su propio dinero en momentos de necesidad.

A nivel internacional, países como España, Colombia y México han adoptado modelos de afiliación voluntaria en entidades financieras para empleados públicos, eliminando la afiliación forzada en aras de respetar los derechos individuales. Este proyecto de ley propone que Caja de Ande adopte un modelo similar, permitiendo a los empleados del MEP decidir libremente su afiliación.

Acá es importante dejar claro que a como lo indicó la sentencia N° 94-003695-007-CO de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia referente al caso de la Ley de Socorro Mutuo del Poder Judicial que este tipo de institución.

“El fondo creado no constituye una asociación, sino que es un mecanismo creado por ley para administrar los recursos que se alleguen, de manera que no entra en juego el artículo 25 de la Constitución Política.”

Considerando el argumento anterior, al ser un mecanismo creado por ley aquí podemos aplicar el principio de “*creación ex lege*” o sea que implica que su existencia depende de un acto legislativo y, por lo tanto, puede ser modificado o derogado por el mismo poder legislativo que lo creó.

El estado de indefensión en que se encuentran los docentes queda patente las acciones de inconstitucionalidad fallados hasta la fecha.

Según la Carta Magna de Costa Rica todas las personas, tienen la autonomía y libertad de asociarse y dejar de formar parte de una asociación en el momento que lo deseen, según se establece en el artículo 25 de dicho texto normativo que indica: “Nadie podrá ser obligado a formar parte de asociación alguna” (Constitución Política, 1949).⁶

Según el análisis realizado a diversas resoluciones de la Sala Constitucional, en cuanto a las acciones de inconstitucionalidad que se han presentado en contra del artículo 2 de la Ley Constitutiva de Caja de ANDE. Donde dichos pronunciamientos oscilan desde el año 1994, con la sentencia número 94-003695-007 CO, la cual es la base para fundamentar los votos número 1998-07951 / 1999-05948 / 1999-03057 / 2004-000722 / 2010-006003 y por último el 2015-002555, donde todas las resoluciones hacen referencia a que el artículo 2 de la Ley Constitutiva no es inconstitucional, debido a que la entidad tiene como principal fin la colaboración mutua, entre accionistas con el aporte de todos, donde el principal objetivo es el interés público.

Es claro que todos los funcionarios del Ministerio de Educación Pública no tienen la libre autonomía para decidir sobre su derecho de asociación y negarse a conformar dicha organización, como tampoco, se les brinda la posibilidad de poder retirar las deducciones salariales que se les a realizado, por meses o años, de forma mensual, llamadas ahorros y mucho menos pueden acceder a los intereses que generan dichos ahorros, siendo eso posible solamente en tres circunstancias, cuando muera, por renuncia o despido no trabaje más para el Ministerio de Educación Pública o en el mejor de los casos se pensionen.

En la misma línea se logra corroborar que son varias las acciones de inconstitucionalidad que se han presentado, como se indica en párrafos anteriores, donde la Sala Constitucional tiene una posición contraria e indica que, el artículo mencionado no es inconstitucional, tomando como ejemplo la Asociación Solidarista del Poder Judicial fundamentada en el principio de solidaridad.

Por otro lado, entre las principales objeciones a esta propuesta suelen referirse a la sostenibilidad financiera de Caja de Ande y su valor social. Sin embargo, el proyecto prevé mecanismos para proteger su estabilidad financiera, como barreras de salida que establecen que quienes tengan obligaciones financieras con la institución deberán liquidarlas o compensarlas con su capital acumulado antes de desafiliarse. Asimismo, se plantea que Caja de Ande ajuste su estructura financiera al nuevo régimen voluntario, lo cual permitiría que continúe siendo autosostenible sin comprometer su operación.

Cabe señalar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos actualmente analiza una denuncia de un grupo de funcionarios que reclaman la obligatoriedad de afiliación a Caja de Ande como una violación a sus derechos de libre asociación y propiedad. Alegan que la afiliación forzada les impide gestionar libremente sus ahorros, lo cual constituye un control sobre sus activos y ahorros. En caso de que la Comisión falle a favor de los denunciantes, Costa Rica podría verse obligada a reformar su legislación para alinearse con estándares internacionales de derechos humanos, lo cual hace urgente una reforma en este sentido.

La Sala Constitucional ha señalado en ocasiones que Caja de Ande no constituye una asociación en el sentido convencional, pues se considera una organización de cooperación mutua establecida por ley. Sin embargo, este argumento pierde fuerza en el contexto actual, en el cual la afiliación obligatoria representa una limitación innecesaria a los derechos de los trabajadores. La existencia de un mercado financiero competitivo que ofrece acceso a servicios diversos y en condiciones óptimas socava la justificación histórica de un régimen obligatorio de afiliación.

Ahora bien, la Ley Constitutiva de Caja de ANDE, en el artículo 14 indica que Caja de ANDE es catalogada como una cooperativa de crédito, se cita: “En todo lo que no esté preceptuado en esta Ley, la Caja se considerará como una unión cooperativa de crédito, y por consiguientes gozará de todos los privilegios que concede a las instituciones de esta índole” (Ley Constitutiva de Caja de ANDE, 1944).

Tomando como indicador lo que establece el artículo 14 de la Ley Constitutiva, en paralelo con los artículos 1, 2 y 3 de la Ley número 4179 correspondiente a La Ley de Asociaciones Cooperativas que indican:

Artículo 1: 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 2: Las cooperativas son asociaciones voluntarias de personas y no de capitales, con plena personalidad jurídica, de duración indefinida y de responsabilidad limitada, en las que los individuos se organizan democráticamente a fin de satisfacer sus necesidades y promover su mejoramiento económico y social, como un medio de superar su condición humana y su formación individual, y en las cuales el motivo del trabajo y de la producción, de la distribución y del consumo, es el servicio y no el lucro.

Artículo 3: 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 (Ley de Asociaciones Corporativas, 1982).

Al encuadrar a Caja de ANDE en su categoría de cooperativa, también se logra determinar que sus acciones no cumplen con los requerimientos de dicha figura jurídica, al no cumplir con los tres primeros artículos que regulan dicha asociación

Tenemos claro entonces que esta institución “no calza” con el modelo cooperativo, pero tampoco es una asociación solidarista, debido a que primeramente debería cumplir con el requisito de que sus representantes y la junta directiva sean accionistas, lo cual no se cumple, como segundo punto se tiene que indicar que una asociación solidarista tiene una participación activa de todos sus asociados, lo cual tampoco se da en el caso de Caja de ANDE. Entonces la organización no cumple con algunos de los requisitos fundamentales para ser catalogada como una asociación solidarista, más bien se puede catalogar como una organización privada que lucra con los intereses generados de los aportes de todos sus accionistas, a los cuales no se les brinda un informe de las actividades, que se concretan con el excedente de los intereses que generan dichos ahorros.

Este proyecto de ley considera que el carácter obligatorio de Caja de Ande no solo restringe la libertad de elección de los empleados del MEP, sino que también afecta su derecho de propiedad, ya que no pueden disponer de sus recursos aportados hasta que cesen sus funciones. En otras jurisdicciones, entidades de este tipo han adoptado un modelo de adhesión voluntaria, respetando los derechos individuales de sus empleados sin perder su propósito social. La cooperación mutua, en este sentido, puede mantenerse en un esquema donde los afiliados opten por formar parte de la institución por decisión propia y no por imposición.

Transformar Caja de Ande en una institución de afiliación voluntaria no implica un menoscabo de sus fines sociales; al contrario, permitirá que opere con una base de miembros comprometidos y dispuestos a beneficiarse de sus servicios. Este cambio reduciría la fricción entre la entidad y sus afiliados y fortalecería la eficiencia de sus operaciones, ya que se basaría en una membresía que realmente valore sus beneficios.

Por último, este proyecto de ley responde a la necesidad de actualizar el marco normativo de Caja de Ande para respetar los derechos fundamentales de los trabajadores, sin poner en riesgo su operación ni sus objetivos sociales. La transformación hacia un modelo de afiliación voluntaria representa una evolución natural que se adapta a las nuevas condiciones del mercado y a los principios de libertad individual y autonomía económica consagrados tanto en la Constitución de Costa Rica como en el derecho internacional.

En conclusión, aunque la afiliación obligatoria pudo tener justificación en su momento, hoy se considera una carga innecesaria y una limitación al derecho de propiedad y de libre asociación. Este proyecto de reforma busca modernizar la normativa para garantizar que Caja de Ande funcione como una opción valiosa y atractiva en el mercado financiero, manteniendo su misión social, pero respetando la libertad de los trabajadores del sector educativo para decidir sobre su afiliación y su patrimonio.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

LEY PARA EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE AFILIACIÓN A LA CAJA DE ANDE

Artículo 1: Refórmese el artículo 2 de la Ley 12 que Crea la Caja Préstamos y Descuentos de la Asociación Nacional de Educadores del 13 de octubre de 1944, para que en adelante se lea:

Artículo 2- Podrán ser socios o accionistas de la Caja todos los funcionarios y empleados, en servicio o con licencia, del Ministerio de Educación Pública, así como los jubilados o pensionados de ese Ministerio, que voluntariamente decidan afiliarse. Los socios o accionistas podrán adquirir acciones de la Caja, mediante el procedimiento establecido en el artículo 4°.

(...)

Artículo 2: Los empleados que se encuentren afiliados a la Caja de ANDE al momento de la promulgación de esta ley que opten por su derecho de desafiliación, deberán continuar con las obligaciones financieras adquiridas con la entidad hasta la extinción de la o las deudas adquiridas, también podrán liquidarlas en su totalidad con base en el o los contratos vigentes entre las partes, sin que para ello la entidad establezca nuevas condiciones para hacerlo. En caso de que el deudor posea

capital acumulado en la Caja, podrá hacer uso de él para cancelar parte o la totalidad de los saldos adeudados, el saldo remanente deberá ser entregado a la persona una vez concluida la operación de cancelación.

Artículo 4: La Caja de ANDE deberá ajustar su estructura operativa y de servicios para asegurar su sostenibilidad y el respaldo a las personas que voluntariamente decidan mantenerse como socios o accionistas de la entidad.

Transitorio I: La Caja de ANDE contará con un período de adecuación de dos años a partir de la promulgación de esta ley para realizar los ajustes operativos y administrativos necesarios a fin de asegurar su funcionamiento bajo un modelo de afiliación voluntaria. Durante este periodo, la Caja implementará medidas para fortalecer su sostenibilidad financiera y adaptarse a la nueva base de socios.

Rige a partir de su publicación.

Gilberto Campos Cruz

Diputado