

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS SOCIALES

LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS ASOCIACIONES SOLIDARISTAS

EXPEDIENTE N° 22.980

DICTAMEN AFIRMATIVO UNÁNIME
22 DE AGOSTO DE 2023

SEGUNDO PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS
CUARTA LEGISLATURA

AREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS II
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Los diputados y diputadas que suscriben, integrantes de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales rendimos el presente dictamen afirmativo del expediente 22.980: “LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS ASOCIACIONES SOLIDARISTAS”, iniciativa de la exdiputada Yorleny León Marchena y varios diputados y diputadas, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N°68, del 29 de marzo del 2022. Lo anterior con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto pretende declarar de interés social y de orden público a las asociaciones solidaristas. Les otorga especialidad orgánica del manejo del auxilio de cesantía. Busca habilitar la posibilidad de las solidaristas de invertir en obra pública. Asimismo, se establece la obligación de incluir temas relacionados con el solidarismo en los centros educativos del país, se habilita a los jubilados a ser incluidos dentro de las personas asociadas, se disminuye el número de asociados necesarios para crear una asociación solidarita, se habilita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a inspeccionar a dichas asociaciones. Elimina la obligación de las Asociaciones Solidaristas de someterse a la supervisión de la SUGEF.

2. CONSULTAS A INSTITUCIONES:

La presente iniciativa de ley, recibió las siguientes respuestas:

Referencia	Institución	Criterio (resumen)
07 de marzo de 2023 SGF-0601-2023 SGF-PUBLICO	SUGEF	“... esta Superintendencia considera conveniente manifestar a los señores Diputados, que se recomienda valorar profundamente la decisión incluida en el presente proyecto, de habilitar a las asociaciones solidaristas a invertir en proyectos de obra pública. La experiencia que SUGEF ha tenido en la supervisión de este tipo de inversiones por parte de los intermediarios financieros supervisados, es que este tipo de inversión requiere un alto nivel de conocimiento y especialización, así como infraestructura técnica y humana, no solo en lo relacionado a la materia financiera, sino también en cuanto a la construcción, obra pública, trámites y una serie de detalles, que hace de este tipo de inversión de un alto riesgo que asume la entidad, debiendo estar destinada solamente a aquellas entidades que tengan un amplio conocimiento

		del manejo de los riesgos y una adecuada supervisión financiera, principalmente tomando en cuenta que las Asociaciones Solidaritas reciben los ahorros de trabajadores de empresas y, que éstas son administradas por los mismos trabajadores, quienes en muchas ocasiones carecen del conocimiento financieros necesarios, a pesar del gran entusiasmo y voluntad para ayudar en este tipo de organizaciones sociales. Por otra parte, siendo que las Asociaciones Solidaritas son organizaciones sociales de muchísimas relevancia en la economía costarricense, el legislador de 1995 considero conveniente su supervisión por parte de la Superintendencia General de Entidades Financieras, sin embargo, tal como se indicó en el Acuerdo del CONASSIF, utilizado para motivar algunas de las propuestas de este proyecto, lo cierto es que estas se alejan de la estructura, organización y contabilidad de los típicos intermediarios financieros, por lo que finalmente fueron excluidas de la supervisión de SUGEF. Ahora bien, dada la ya señalada importancia económica de estas, se considera una buena opción que se encuentren dentro del ámbito de la inspección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para lo cual se recomienda se fortalezca la estructura organizativa de este tipo de asociaciones, además, es vital importancia que se le otorguen poderes sancionatorios al Ministerio de Trabajo, ya que sin un medio coercitivo disuasivo es muy difícil lograr una inspección eficaz.”
01 de marzo del 2023 GCOOP 055 -2023	COOPEBACEN	Se opone al proyecto, entre otras cosas porque el Artículo 117 propuesto excluiría a las asociaciones solidaristas del control monetario del Banco Central pues ya no estarían sujetas al cumplimiento de la Reserva de liquidez (invertir en instrumentos financieros del Banco Central el equivalente al 15% de las captaciones totales), por lo que tendrán total libertad para utilizar sus recursos (crédito e inversiones de cualquier tipo) lo que sería un elemento de desventaja para las cooperativas que sí continuarían bajo dicho esquema e igualmente grave es que se desprotege a los asociados solidaristas en caso de situaciones de iliquidez de su asociación.

10 de mayo de 2022 ASAM-006-2022	Academia Solidarista Alberto Martén Chavarría	La propuesta pretende contribuir al engrandecimiento del sector solidarista para que una mayor proporción de la población asalariada logre pertenecer al sector solidarista en el ámbito público y privado, incrementando el número de Asociaciones Solidaristas existentes. Se plantea la defensa de la especialidad orgánica de la administración de la cesantía a cargo de las Asociaciones Solidaristas. Se procura el fomento al crecimiento integral de los afiliados a las Asociaciones Solidaristas, no solo desde el punto de vista económico y social, sino, en la formación de costarricenses cultos y solventes, en el redireccionamiento cultural y formativo con vocación social orientado a la formación de la cultura del ahorro, el emprendedurismo, la formación del capital social y al cumplimiento de los fines del Solidarismo en procura de la paz y justicia social, la armonía entre empleadores y colaboradores y el desarrollo integral de estos últimos. Plantea la iniciativa el interés de que las Asociaciones Solidaristas funcionen como organizaciones de orden público e interés social. Lo anterior, permitirá retomar los principios solidaristas según el plan original de su fundador, señor Alberto Martén Chavarría, de efectuar los ajustes que permitan corregir las desviaciones del sector y se actualicen con base en las nuevas herramientas tecnológicas y ajustes a las circunstancias actuales. Por tanto, la reforma busca la democratización económica y social del país con opciones que permitan la participación de un mayor número de personas trabajadoras en aras de la reducción de la pobreza, el establecimiento de la democracia económica con la extensión de beneficios de reparto más equitativo de la riqueza a la población. Lo señalado permite efectuar un replanteamiento del sector solidarista que posibilite una mayor incidencia tanto a nivel sectorial y nacional de cara a los retos del Siglo XXI, en apego al texto constitucional, lo indicado al respecto por la Sala Constitucional (Voto 9927-2000) y la legislación específica.
-------------------------------------	--	--

13 de mayo, 2022	CONASOL	“Debe modificarse para aclarar que se trata de la especialidad orgánica y constitucional. Se entiende la cesantía como un derecho real derivado del aporte patronal establecido en el momento de la creación de la asociación solidarista como consecuencia entre el acuerdo del patrono y trabajadores. No es apropiado que el trabajador jubilado se mantenga como asociado, puesto que no existe ningún vínculo de relación laboral, elemento esencial e identificador en las asociaciones solidaristas para la custodia y el manejo de la cesantía. El trabajador jubilado es una tercera persona frente a la asociación solidarista.”
12 de mayo del 2022 DJ-1037	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Entre otras cosas indica: “resulta pertinente referirse al artículo 3 del proyecto, que propone adicionar un párrafo al artículo 4 de la Ley de Asociaciones Solidaristas, en el cual se plantea autorizar a estas asociaciones para que puedan invertir sus recursos en obra pública. Sobre el particular, cabe señalar que el texto de la reforma no es claro sobre el alcance de dicha autorización o habilitación, ya que el concepto de inversión no se delimita. A modo de referencia, no queda claro a qué tipo de inversión se refiere dicha autorización y si la misma incluye el financiamiento directo de proyectos de obra pública. Este aspecto se advierte, pues resulta de suma importancia su aclaración, en procura de no generar interpretaciones y potenciales conflictos en una eventual aplicación de la norma. Asimismo, invertir recursos de las asociaciones solidaristas en obra pública requiere, un análisis de los riesgos que tienen este tipo de proyectos, lo cual brindaría insumos importantes respecto a la colocación de los recursos y los rendimientos o retornos de la inversión que se espera obtener. Para esto, es importante contar con personal suficiente y especializado, con conocimientos técnicos, jurídicos, económicos y financieros, que tome en cuenta desde la planificación de la obra pública sobre la cual se va a invertir, para las verificaciones y valoraciones respectivas, así como su posterior vigilancia en el resguardo de los recursos.”

San José, 28 de febrero de 2023 Oficio N° PE-GG- 13288	COOPEBANPO	El proyecto en consulta Expediente 22.980, en su conjunto cuarta la Libre transferencia y Libre mercado que tienen los trabajadores de poder escoger que organización administra el fondo de cesantía, pretendiendo monopolizar la administración de la cesantía, por lo que nos oponemos rotundamente al proyecto presentado en el Expediente 22.980 por ser violatorio a los derechos de libre transferencia y libre mercado del trabajador.
San José, 07 de marzo del 2023 FED- 027-2023	FECOOPSE	Es nuestro criterio que el proyecto de ley busca crear una normativa que está en contra o más específico atenta contra la libertad de asociación, obligando a la personas trabajadoras a permanecer en una organización con el motivo de no poder trasladar sus recursos del esfuerzo de su vida a otra organización. Si ánimo de redundar, nuestra economía se robustece al tener muchas opciones para que los ciudadanos decidan sobre el fruto de su esfuerzo, inversiones, ahorros, y el derecho real a su cesantía, administrada donde se encuentre más cómodo afín con su pensamiento Podría pensarse que estamos ante una pretensión no evitar la supervisión, que si se le realiza a las Cooperativas, no entendiendo la razón si administran fondos y realizan intermediación financiera. Coincidimos con múltiples criterios que, crear ventajas para una entidad en perjuicio de otras, en cuanto a la administración de la cesantía, ignora, evade y atenta con la voluntad del trabajador de decidir donde, como, cuando y que entidad desea le administre su cesantía.
San José, 01 de marzo de 2023 GG- 106-2023	COOPEMEP	En definitiva, este proyecto busca crear una ventaja indebida para las asociaciones solidaristas en una sociedad que busca cada vez más brindar opciones a los ciudadanos en este caso particular, a los trabajadores, que, además, se debe proteger mediante la regulación y la supervisión actividades que por su importancia para la sociedad y sectores definidos de la población, por el riesgo que el desarrollo de la actividad puede generar. Pero este proyecto de Ley busca evadir la supervisión (sin razón alguna), crear ventajas

		competitivas desproporcionadas para una entidad en perjuicio de otras, busca crear un monopolio a favor de las asociaciones solidaristas en la administración de la cesantía y más importante aún busca soslayar, desconocer, mancillar la voluntad del trabajador de decidir donde, como, cuando y que entidad desea le administre su cesantía. En consecuencia no solo no debe ser aprobado este proyecto, sino que además se debe modificar la Ley de Asociaciones Solidaristas en procura de una igualdad para los trabajadores del país, pues, cuando un trabajador desea pasarse de una asociación solidarista a cualquier otra entidad que administre cesantía, se le niega su derecho de llevarse consigo el acumulado y debe dejarlo en la asociación solidarista de conformidad con el inciso a) del artículo 21 de la Ley de Asociaciones Solidaristas que expresamente lo prohíbe. Esa norma es proteccionista, anacrónica en nuestros días y genera desigualdad para el trabajador en cuanto a la disposición de su cesantía y en donde desea que le sea administrada.
09 de mayo de 2023 PGR-OJ-047-2023	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Entre otras cosas señaló que: el artículo 3 del proyecto de ley adiciona un párrafo penúltimo al artículo 4 de la Ley de Asociaciones Solidaristas para establecer que esas asociaciones “podrán invertir en obra pública”. Al tratarse de una autorización abierta, entendemos que la inversión podría abarcar cualquier ámbito, adoptar cualquier forma de contratación con el Estado y producirse por cualquier monto. Consideramos que una autorización de este tipo, por la complejidad de la inversión en obra pública, debería estar regulada más detalladamente, a efecto de precisar los ámbitos de participación, el porcentaje de los recursos que podrían invertirse y cualquier otro requisito que se estime necesario para minimizar los riesgos que puedan dar al traste con el dinero de los trabajadores. (...) El artículo 10 del proyecto pretende reformar el artículo 117 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, n.º 7558 de 28 de junio del 2001, para excluir a las asociaciones solidaristas de la fiscalización de la SUGEF y para abrir la posibilidad de que la Junta Directiva del Banco Central exima a esas asociaciones de la aplicación de controles monetarios en función del tamaño de sus activos, el número de asociados, o

		cuando realicen operaciones con un grupo cerrado de asociados. Al respecto, debemos indicar que aun cuando las asociaciones solidaristas son organizaciones sociales, sin fines de lucro, que no participan en un proceso abierto de captación dirigido al público, lo cierto es que por el tamaño que tienen algunas de esas asociaciones y por el impacto que podrían llegar a tener en la economía, parece razonable que sean las autoridades encargadas de la supervisión del mercado financiero quienes decidan – como ha ocurrido hasta ahora– si las asociaciones solidaristas deben ser objeto de ese tipo de supervisión, o si deben serlo solo bajo ciertas circunstancias. La supervisión que se le encomienda al Ministerio de Trabajo en este proyecto (la cual está circunscrita a la materia laboral derivada de la Ley de Asociaciones Solidaristas, y a lo referente al aporte patronal del auxilio de cesantía) no podría sustituir la fiscalización que realizan otras instituciones especializadas como el Banco Central y la SUGEF.
9 de mayo de 2002	RED DE ASOCIACIONES SOLIDARISTAS DE UNIVERSIDADES ESTATALES	“Apoya el trámite de la iniciativa “Ley de fortalecimiento de las Asociaciones Solidaristas” expediente 22980”.
San José, 28 de febrero de 2023 Oficio CG-034-2023	COOPECAJA R.L.	Señalan entre otras cosas, que “se plantea eliminar la supervisión especializada en intermediación financiera por parte de SUGEF y valores SUGEVAL, actividad principal, que hoy realizan las asociaciones solidaristas. En línea con lo anterior, la propuesta no brinda una justificación o análisis objetivo de los cuales derive la imposición de dicha petición, se desconocen las razones imparciales de porqué se pretende esa

	variación, en este caso, sin dejar de lado el hecho de que no se define en las justificaciones cuya reforma se pretende, en que viene a reforzar al sector de solidarismo tal cambio, con las posibles repercusiones de incerteza jurídica para los trabajadores y añadiendo desigualdad en los diversos agentes económicos del mercado. Oportuno no dejar de lado que, corresponde al Banco Central de Costa Rica (BCCR) el análisis de la supervisión; asimismo, de la Contraloría General de la República (CGR) al tratarse en muchos de los casos el traslado de fondos del Estado a las asociaciones. El proyecto deja de lado la fiscalización que deben ejecutar BCCR y CGR, las cuales no se pueden apartar de su responsabilidad, a cerca de la supervisión de los recursos de la cesantía que el patrono estatal traslada a estas organizaciones y que son los fondos para la liquidación final de sus trabajadores, que en muchos casos son montos millonarios. Es por ello que se estima oportuno revisar la redacción de los artículos en este sentido, valuando que no es la mejor técnica legislativa el agregar o eliminar competencias a un órgano o ente sin un debido respaldo, contemplando que la supervisión efectuada por parte de SUGEF y SUGEVAL, ya cuentan con contenido presupuestario y reglamentación, mientras que agregar la competencia al Ministerio de Trabajo puede resultar con falta de contenido económico y confusa la norma, aspecto que puede traer inseguridad jurídica al momento de aplicar dichos artículos y una afectación a los trabajadores en este sentido. En conclusión coincidimos que es de gran importancia que un ente externo fiscalice las acciones de las asociaciones, en lo que no se coincide, por falta de justificación, es por qué se desea agregar y eliminar dicha competencia a uno y a otro; esto podría limitarse a asociaciones con mayor número de activos, dando un doble respaldo a los trabajadores y patronos, que confiadamente avalan el traslado de su cesantía y la gestión transparente de una sana administración.
--	--

AUDIENCIAS REALIZADAS

Durante el trámite ordinario en comisión, se recibieron las siguientes audiencias:

Audiencia:

Señor Guido Alberto Monge Fernández
Movimiento Solidarista Costarricense

“Tengo una primera consideración de contexto que está en el documento, yo no lo voy a precisar aquí, sólo quisiera señalar, señora presidenta, que este proyecto ha venido estudiándose en el sector desde hace ya varios años atrás, y la razón es que el solidarismo ha enfrentado una seguidilla de acciones institucionales o proyectos legislativos que lo han venido debilitando severamente en su función social, contrario a la protección del Estado, que el Estado debería darle como parte de la garantía constitucional de la que goza este movimiento.

Hay varios factores, presidenta, pero me parece que el más importante de ellos que explica la raíz de estas afectaciones proviene—nos parece nosotros— del cumplimiento del apoyo por parte del Estado al solidarismo que mediante el Voto número 2010009927 de la Sala Constitucional, reforma el artículo 64 de nuestra Carta Magna, elevando a rango constitucional a ese histórico movimiento, ya casi setenta y seis años, equiparándolo a otros movimientos sociales como el cooperativismo y el sindicalismo.

En efecto, trasladar al plano constitucional las reglas y los principios definidos en la Ley N.° 6970, que es el día de asociaciones solidaristas, significó el reconocimiento y respaldo de este tipo de organizaciones al más alto nivel de institucionalidad jurídica política del país, no obstante, lejos de contar con acciones decisivas y continuas para el fortalecimiento del sector por parte del Estado, hemos debido —como señalé— enfrentar agresiones y respeto al ordenamiento jurídico, desconociendo la esencia del solidarismo y sus extraordinarios beneficios para la armonía laboral, el progreso social y la justicia distributiva en nuestro país.

Antes de referirme, entonces termino con esta consideración, antes de referirme al expediente número 21.980 que es lo que me trae aquí. El debilitamiento, presidenta, del solidarismo y de otras organizaciones de la economía social es un pésimo presagio para una sociedad que ha profundizado sus niveles de desigualdad, exclusión y cohesión social. Implica el debilitamiento aún más de la clase media y trabajadora del país, y con ello, de la gobernabilidad del país, la institucionalidad democrática y el Estado Social de Derecho.

Lo he dicho en muchos foros, lo que está de por medio es la anulación de muchos de los logros que como sociedad hemos alcanzado.

En relación presidenta, con el expediente, le agradezco la oportunidad que me ha dado usted y otros diputados de la Comisión y algunos asesores con quienes nos hemos estado reuniendo, la oportunidad de hacer referencia a algunas consideraciones que en algún momento le he expresado a usted y que ahora voy a precisar.

El objetivo del proyecto, presidenta, señoras y señores diputados presentes, de nuevo mi agradecimiento, es indudablemente importante, es oportuno, para la actualización de la Ley Asociaciones de Solidaristas, promulgada en 1984 durante el gobierno de don Luis Alberto Monge Álvarez.

Le he hecho llegar—como señalé— a la Comisión, alguna de nuestras consideraciones, sólo voy a referirme, presidenta, a algunas que nos parece que son fundamentales. La posición de la Confederación y del Movimiento, es que si vamos a tocar la Ley, la toquemos en aquellos aspectos sustantivos tiene que ver con la desnaturalización social en la que nuestras asociaciones han tenido que responder en múltiples ocasiones, en estrados tanto constitucionales, judiciales, etcétera, y es básicamente el tema de qué la redacción final, particularmente, diputada, del artículo primero, debe incluir la referencia a la naturaleza constitucional del solidarismo y declarar a las asociaciones solidaristas de orden público e interés social.

Es importante reiterar, que la administración de la cesantía es la especialidad orgánica de ese tipo de organización social-laboral, se entiende la cesantía como un derecho real, derivado del aporte patronal, establecido en el momento de la creación de la asociación solidarista como consecuencia entre el acuerdo del patrón y los trabajadores, de ahí presidenta que nosotros estamos, y señores y señores diputados, asesores, estamos proponiendo un texto en el artículo primero, que incluya esas consideraciones, yo estoy dejando el texto de esta propuesta, cuando haga referencia a algunas otras consideraciones, por ejemplo, en el caso del artículo primero, nosotros tenemos una propuesta que hemos estado conversando con otras organizaciones, incluyendo los proponentes de esta reforma a la ley, los compañeros de la Academia Alberto Martín, a quien reconocemos la importancia de haber dado el paso para presentar esta iniciativa.

Y hemos indicado, que entre otras consideraciones, por ejemplo, la modificación que supone el texto presentado de reforma a la Ley N.° 6970 en el artículo 14, sobre la inclusión de trabajadores jubilados, nosotros hemos indicado no estar de acuerdo con la posición de qué se mantenga eso como parte de la actualización de la reforma, creemos que no es apropiado que el trabajador jubilado se mantenga como asociado. La afiliación a una asociación solidarista solo debe estar reservada para aquellas personas que laboran directamente con una empresa, sea pública o privada, se trata pues al incluir personas ajenas a la misma, desvirtúa totalmente los principios básicos sobre los cuales se fundamenta la creación de una asociación como organización solidarista.

Coincidimos, presidenta, con el proyecto presentado, en que deberíamos de bajar la constitución de una asociación solidarista a una propuesta que nosotros tenemos, que no voy a profundizar en este momento, por los minutos que tengo, pero que consideramos que si es importante qué le demos espacio a cerca del 70% del parque empresarial de este país, que está constituido por microempresas, y que hoy no tienen la posibilidad de constituir una asociación solidarista en su institución, perdón, en la empresa.

Tenemos algunas otras consideraciones, presidenta, pero nos parece que una de fondo tiene que ver con el tema de reformar el artículo 117 de la Ley

Orgánica del Banco Central, para que quede claramente establecido que no estamos sujetos a la fiscalización de la Superintendencia, basados en la resolución del 21 de julio del Conassif, que finalmente reconoce que estas son organizaciones de economía social, no lo dice así explícitamente, pero dice que somos organizaciones cerradas que no intermediamos de manera financiera, tenemos similitudes con otras organizaciones de economía social solidaria y que por lo tanto, no deberíamos de estar supervisados, lo cual tiene implicaciones también para el aporte de la reserva de liquidez que tenemos que depositar en el Banco Central, e instrumentos definidos por esa entidad.

Básicamente presidenta, yo quiero decirle que la posición nuestra es tocar lo menos posible la Ley, no sólo por un tema de viabilidad técnica, sino también de viabilidad política, nos parece que con tres o cuatro de estas propuestas que nosotros le vamos a dejar a ustedes en la Comisión, por supuesto, con el interés de qué podamos constituir, sé que tenemos un plazo definitivo, creo que es el 9 de mayo, para que podamos constituir, si ustedes lo tienen a bien, una comisión de trabajo donde podamos desarrollar un texto sustitutivo con algunas de estas modificaciones que nosotros estamos proponiendo.

Y debo decir, que hemos estado discutiendo en diferentes foros, la presidenta Álvarez Marín estuvo en un foro, le agradecemos nuevamente, y también tuvimos un representante de la diputada Obando, me parece, que estuvo en Asetec, en el TEC, en un foro en donde discutimos diferentes organizaciones representativas del sector, varios de las propuestas presentadas por la academia en su texto, debo decir, nada más para cerrar, y de mencionar la importancia del solidarismo, que el sector está constituido, con cifras del 2022, por mil cuatrocientas veintisiete asociaciones, distribuidas a lo largo y ancho de este país, con trescientos sesenta mil, más o menos, afiliados, es casi un 15% de la población económicamente activa de nuestro país, con un patrimonio aproximado de dos mil trescientos millones, que representan aproximadamente el tres punto setenta y ocho del PIB, y con una generación cercana a seis mil empleos directos.

La Confederación, presidenta, es el órgano de integración más grande y representativo del sector solidarista, compuesto por siete federaciones provinciales, y actualmente cuenta con doscientos cincuenta y seis mil afiliados, que son aproximadamente el 71% de la afiliación del sector.”

Audiencia:

Róger Madrigal López, Presidente Ejecutivo del Banco Central de Costa Rica

“Es un proyecto, uno diría, liviano en forma, pero denso en contenido. Tiene algunas adiciones y algunas modificaciones a la actual Ley de Solidarismo. Uno se crea un perfil de asociado jubilado como ahorrante, sin aporte patronal y prohibición de integrar la junta directiva de las asociaciones

solidaristas. Adiciona que faculta..., tengan mucho cuidado en esto, diría que tal vez que lo verifiquen, porque habla, lo faculta a invertir en obra pública. ¿Qué significa eso? ¿Qué puede significar comprar una participación de un fondo que participa o que financia obra pública, o meterse directamente a realizar, a contratar la obra pública? Entonces ahí pediría un poco más de precisión en el lenguaje.

Esto que está en otra ley, pero lo relaciono, faculta al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para actuar de oficio y por denuncia de anomalías en el funcionamiento de las asociaciones solidaristas. Esto, tal vez al final nos vamos a referir un poco sobre este tema.

Establece la enseñanza obligatoria los principios del solidarismo. Otro cambio importante, reduce de doce a cinco el número mínimo de trabajadores para formar una asociación solidarista, algo que tiene mucho sentido. Reduce de dieciséis a quince años la edad mínima para afiliarse a una asociación solidaria; y faculta el uso de recursos para la enseñanza del solidarismo asociados; y aquí otra impresión, y a sus familiares. ¿Qué significa? Usualmente cuando se habla de familiares es hasta porque grado de consanguinidad. Entonces ahí, tener cuidado.

Esos cambios, podemos discutir, no quiero gastar tiempo en esto, pero en lo esencial, no afectan directamente el cumplimiento de los objetivos y funciones que tiene el Banco Central de acuerdo con su ley.

Ya en la parte sustantiva, modifica el artículo 117 para excluir a las asociaciones solidaristas de la fiscalización de la Sugef y el control monetario del Banco Central. La Ley del Banco habla de fiscalización, esa es otra palabra que hay que tener cuidadito, ¿qué quiere decir eso?, porque en realidad nosotros no tenemos fiscalizadores, si no tenemos supervisores. Lo que hay es la supervisión, superintendencia de entidades financieras, etcétera. Entonces, que, si fiscalizar es lo mismo que supervisar, tal vez es una precisión que valdría la pena.

Pero vean los cambios sutiles—no sé si lo pueden ver en lo que estoy presentando— es que se dice que están sujetos a la fiscalización y a las potestades del control monetario—ahorita hablo un poquito sobre eso—, que son potestades de control monetario, dice quiénes son bancos públicos, privados, empresas financieras, no bancarios, mutuales de ahorro y préstamo, etcétera, etcétera; y dice, y las asociaciones solidaristas.

Además, toda otra entidad que por ley (inaudible) realizar intermediación financiera. Y precisamente, este artículo de la ley, establece, que es una discusión para abogados, establece que las asociaciones solidaristas hacen intervención financiera, lo cual, desde mi punto de vista, lo que sería la realidad económica si lo hacen, toman recursos, ahorros, de un grupo de ahorrantes que son asociados y un tercero los administra, y parte de esa

administración es dar créditos o algún tipo de ayuda solidaria o lo que sea, esto es una intermediación financiera.

Pero bueno, ahorita vamos a hablar un poquito sobre esto, qué significa. La ley, la Ley del Banco, la Ley dice que es potestativo, es una concesión que el Banco Central puede dar, y el conocer también en materia de fiscalización, que puede eximir de la aplicación de controles monetarios a las cooperativas de ahorro y crédito, a las asociaciones solidaristas, y no sabemos porque este proyecto de ley, que es un proyecto de ley de asociaciones solidaristas, elimina también la parte que dice otras organizaciones similares. Eso me parecería que debería revisarse, ¿por qué otras? ¿cuáles son? Entonces el cuidado de no estar eximiendo a alguien que no es el propósito.

¿Qué es esto? Voy a detenerme un poquito aquí, por favor, si me excedo en el tiempo, me avisan porque es muy importante. El Banco Central ha determinado que control monetario—por hablarlo en forma muy simple—, es el encaje, hay más, más cosas, pero centrémonos en el encaje mínimo legal. Y el artículo 107 establece que el Banco Central puede eximir, pero si los exime del encaje, deben tener una reserva de liquidez por el monto equivalente al encaje y en las condiciones que el Banco Central determine.

En el caso de la fiscalización, tiene veintisiete años que están eximidos y en el caso del encaje tienen veintiséis años, pero, han teniendo reserva de liquidez. Entonces, y voy a seguir y luego regreso para establecer el contexto.

Otra de las cosas que dice que mucho cuidado con las palabritas que utilizamos, porque dice, que el Banco Central tendrá un plazo máximo de seis meses para hacer efectiva la devolución, las asociaciones solidaristas, de los recursos transferidos. Aquí tenemos que tener mucho cuidado a qué se refieren, si es la reserva de liquidez y habla de devolución.

Entonces ahí, creo que también se requiere una precisión, porque eso tiene profundas implicaciones en el mercado. Puede ser que las asociaciones solidaristas no quieran que le devuelvan eso, (inaudible) una oportunidad de por qué no quieren que les devuelvan. Entonces, lo que hablaba, adelanté la idea de que el Banco Central puede eximir de la aplicación del encaje, pero requiere tener reserva de liquidez y debe constituirse..., perdón, puede eximirlo del encaje, pero a cambio es una reserva de liquidez y la reserva de liquidez debe constituirse en instrumentos del Banco Central, instrumentos de captación del Banco Central.

En la práctica, como aproximadamente el 10% del saldo de bonos de estabilización monetarias, están en poder de las asociaciones solidaristas. La mayor parte de la reserva de rentabilidad la tienen en bonos estabilización monetaria; en principio, es un mercado líquido, o sea, si tienen un título y

requieren los colones, entonces van y lo venden en la Bolsa Nacional de Valores o en el mercado secundario y obtendrían los recursos.

Bueno, desde el punto de vista del Banco Central, en la práctica, aunque eso no sea necesariamente el propósito, es un instrumento de fusión monetaria, sabemos que la aplicación de la propuesta puede generar un efecto expansivo en un plazo de seis meses, porque son los seis meses lo que le dan al banco para que devuelva, en principio, hay que ver qué quiere decir devolver; y bueno, ahí se habla del transitorio uno, ¿qué es el mecanismo de la devolución de los fondos? ¿Cómo se va a hacer devolución? O ¿es que simplemente se les exige de las reservas de liquidez? ¿Qué es lo que quiere decir? Son cosas distintas, ¿verdad?

Puede ser que una asociación solidarista, quiera seguir teniendo el activo, que es un bono de estabilización y no quiere que el banco se lo haga efectivo. ¿Por qué? Porque tiene una tasa de interés relativamente alta, obtiene rentabilidad, los fondos son seguros; en fin, es un asunto que es de la administración de la rentabilidad de cada asociación.

La propuesta incluye—no sabemos por qué— a otras organizaciones similares. Entonces, ¿qué significan esas otras organizaciones similares? Creo que es una propuesta, tal vez, si es para asociaciones solidaristas y lo que se quiere es excluir, entonces que se hable específicamente y no dejarlo a algo tan abierto como lo que puede ser, que es similar, sin definir qué es similar.

Aquí tal vez la parte más fuerte para nosotros, ya queda poco para hablar, es que el Banco Central tiene objetivos. Ayer hablamos bastante los objetivos del Banco, en el artículo 2, principales del control de la inflación, inflación estable, estabilidad, bueno, la convertibilidad de la moneda, también de estabilidad externa de la moneda, en fin.

Hay una serie de ventajas para la inflación, como la presentación les va a quedar, no voy a ahondar en eso, entiendo que ese no sería el foco; pero en este asunto, que tiene que ver con el control monetario.

El control monetario en la práctica cumple dos funciones. Es una reserva, dijimos es el encaje legal. Entonces, el encaje legal es, de cada depósito que recibe, una parte se deposita en el Banco Central ¿por qué? por retiro de liquidez, por seguridad y demás. Es una práctica usual en el mundo financiero, desde que hay una reserva de los fondos que un captador de recursos recibe.

Entonces ese es un efecto; pero la otra cosa que tiene el encaje, es que el encaje tiene un propósito precautorio; precisamente hemos visto las noticias de lo que ha pasado en el mundo en las últimas semanas, en algunos bancos, verdad, que no contaban con la liquidez suficiente, llegan los ahorrantes a

retirar los fondos, los depositantes, y por no tener la cantidad suficiente, o la forma de cómo hacerlo líquido, entran en problemas.

Entonces, aquí hay que tener cuidado, verdad, que existen asociaciones que, por su tamaño, ya sea su participación en total de pasivos, digamos la liquidez en moneda nacional, el total de activos; son mayores que otros intermediarios financieros, como los bancos o las financieras privadas; porque en principio, en realidad económica, son intermediarios financieros y se le estaría dando a dos, que se dedican a la misma actividad, se le estaría dando un trato diferenciado. Entonces, ahí hay que tener mucho cuidado, porque eso fragmenta, e introduce lo que se llama arbitraje regulatorio, introduce distorsiones adicionales.

Entonces, trato diferenciado entre similares que compiten, verdad, en un mercado de fondos prestables, compiten por el ahorro en esa moneda nacional, básicamente.

Entonces esos intermediarios financieros, algunos por el tamaño que tienen, tienen lo que se denominan efectos sistémicos. Lo que pase con uno de ellos, afecta a otras entidades financieras, y podrían tener un efecto— en algunos casos, que es lo que se teme—desestabilizador sobre ese sistema.

Ya vimos un ejemplo de cómo funciona eso. Algo que ocurrió allá en Estados Unidos, un fin de semana; días después, termina tumbando un Banco que tenía 170 años en otra parte, allá en Europa, o lo que pasó con el Deutsche Bank, en fin, y con otros bancos. Es entender los efectos sistémicos. Y eso está llevando en el mundo, en estos momentos, a reconsiderar lo que es la regulación y la supervisión.

Entonces, nosotros entendemos que la regulación no es la idea de controlar, verdad, del policía. No es eso. La regulación provee un valor para todos, para el ahorrante, que es el más seguro, que es el propósito in fine, de la regulación; para la entidad que capta recursos, y un principio más genérico, que es por la estabilidad del sistema financiero, que está en la ley del Banco. Todo esto, no voy a repetir la idea, está llevando en estos días, a que se revisen esos conceptos del alcance de la supervisión, y hay un principio que está en las mismas leyes a veces verdad, y creo que esta ley lo menciona en alguna parte, de la autorregulación.

Creo que hay bastante literatura, en la que se cuestiona ¿cuál debería ser el alcance de la autorregulación en algunos casos? porque hay fines superiores, verdad, la protección del ahorro del asociado o del individuo, de la persona. Entonces nosotros vemos que las asociaciones solidaristas, son de un tamaño relativamente ya significativo en el sistema financiero; es como el 5.3 de la liquidez en moneda nacional, como el 2.1 del PIB del 2022, y que el eximir las del control monetario va en contradicción a uno de los objetivos del Banco Central, de proponer un sistema de intermediación financiero,

estable, eficiente y competitivo. No lo hace más estable y no lo hace más competitivo.

Entonces, es una excepción que distorsiona y fragmenta aún más, el sistema financiero. Básicamente por esto, no por las razones de control monetario, por la presión monetaria, sino porque debilita al sistema financiero y pone en peligro al ahorrante de las asociaciones solidaristas; no comparto esta parte de los objetivos de la reforma de ley. Debilita la estabilidad del sistema financiero, y como decía, en última instancia, debilita la custodia y resguardo de los fondos de los ahorrantes. Puedo ahondar más en esto, pero me voy a quedar aquí para otra oportunidad aquí, para que conversemos del asunto."

Audiencia:

Rocío Aguilar Montoya, Superintendente General, SUGEF

"Efectivamente, en esta reforma se está planteando el eximir a las asociaciones solidaristas a la supervisión, que a nosotros nos compete por parte de la Superintendencia de Entidades Financieras. Ya el artículo 117, que es el que se estaría modificando, contemplaba la posibilidad de que el Conassif pudiera eximir a un determinado tipo de entidades, dentro de las cuales caben las asociaciones solidaristas de la fiscalización o supervisión. Y entonces, desde el 5 de julio del año 2021 ya el Conassif había acordado no supervisar, o que la Superintendencia no supervisara a estas asociaciones solidaristas.

En su oportunidad, las razones que se esgrimieron tenían fundamentalmente que ver con su propia naturaleza jurídica, en particular porque son organizaciones que carecen de patrimonio. Realmente los aportes de los asociados, o afiliados asociados a la cooperativa son pasivos de la cooperativa y no conforman en la persona jurídica de la asociación un patrimonio. Y una buena parte de la normativa de carácter prudencial está vinculada o está asociado a los temas de solvencia, en cuyo caso, al no existir aquí un patrimonio en particular, pues no se podría aplicar ese instrumental.

En segundo lugar, por su propia ley de creación, ya tienen en consideración una serie de órganos en los cuales ya la Superintendencia no podría estipular ni condiciones de idoneidad, por mencionar alguna característica, y entonces en esa oportunidad resolvimos que lo mejor era dejarlas fuera de la fiscalización, como ya lo tenía previsto el artículo 117. Así que está este cambio legal, lo que viene es, por así decirlo, a confirmar algo que ya la Superintendencia o el Conassif había aprobado. En realidad, las asociaciones solidaristas nunca estuvieron supervisadas. Era a través de algún proyecto que en algún momento se había planteado de esa supervisión, pero nunca habían sido supervisadas y la decisión fue no hacerlo.

Entonces, respecto a este proyecto, me parece que lo que viene es a confirmar algo que ya está operando en la práctica, dadas las competencias que se le habían asignado tanto al Banco Central como al Conassif en el artículo 117. Y aunque no es de nuestro resorte, porque básicamente aquí lo que nos están confirmando que no las vamos a supervisar. Creo que en el informe nosotros sí hacemos algún tema que es importante y es en cuanto a la inversión en obra pública, lo cual todos estamos a favor de que los fondos o los recursos financieros e inviertan en obra, pero me parece que puede ser pertinente y sería una respetuosa recomendación; que no sea en una inversión directa, por así mencionarlo, sino en instrumentos que estén debidamente inscritos en la Superintendencia de Valores, porque sería, podría ser preocupante o tentador en algún momento, que en una materia tan especializada, donde hay riesgos que no solo son riesgos financieros, sino riesgos constructivos, riesgos legales, riesgos ambientales, riesgos contractuales, por mencionar algunos, podemos o puedan las asociaciones poder incurrir en alguna situación que puede comprometer básicamente recursos que son de los afiliados.

Además, no habría ningún patrimonio que pueda responder por eso, sino fundamentalmente serían sus propios recursos. Creo que, aunque no es algo que nos haya solicitado a nosotros sí vale la pena mencionárselo para lo que ustedes consideran pertinente.”

3. INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS

Al momento de emitirse este dictamen el expediente no cuenta con informe del Departamento de Servicios Técnicos.

4. VALORACIONES DE FONDO

La Comisión aprobó el texto sustitutivo recomendado por la subcomisión que analizó el proyecto y lo dictaminó, acogiendo los siguientes cambios:

- Eliminar el artículo 3 y el transitorio I, que faculta a invertir en obra pública al plantearse de manera imprecisa la intención del legislador, no acotando si se trata de una compra de participación de un fondo que participa o que financia obra pública, o si se incluye directamente a realizar o a contratar la obra pública. Asimismo, este tipo de inversión requiere un alto nivel de conocimiento y especialización, así como infraestructura técnica y humana, no solo en lo relacionado a la materia financiera, sino también en cuanto a la construcción, obra pública, trámites y una serie de detalles, que hace de este tipo de inversión de un alto riesgo que asume la entidad, debiendo estar destinada solamente a aquellas entidades que tengan un amplio conocimiento del manejo de los riesgos y una adecuada supervisión financiera, principalmente tomando en cuenta que las asociaciones reciben los ahorros de trabajadores de empresas y, que éstas son administradas por

los mismos, quienes en muchas ocasiones carecen del conocimiento financieros necesarios.

- Eliminar el artículo 5 que habilita a las personas asociadas que, una vez jubiladas, puedan mantenerse en la condición especial de “asociado jubilado”, con la posibilidad de ahorrar e invertir sus recursos, así como formar parte de comisiones de trabajo que procuren el fortalecimiento de la organización solidarista, sin que proceda en este caso, el aporte patronal, al considerar que la persona jubilada no guarda vínculo con la asociación, se convierte en un tercero frente a la organización en el momento de su jubilación. Ante esto, se estaría frente a un asociado con todos los derechos que se le reconocen al resto del conglomerado, incluido el acceso a crédito que no cuenta con las mismas condiciones, incluida la ausencia de aporte patronal y limitaciones de la organización en el alcance sobre los ingresos del jubilado.
- Conservar el párrafo vigente del artículo 23 de la Ley de Asociaciones Solidaristas, N.º 6970, de 28 de noviembre de 1984, y sus reformas, que el texto base propone eliminar que reza: *“Si la inversión reproductora consistiere en el traslado de esos fondos a las actividades de la propia empresa en que funciona la asociación, esa inversión, además de que deberá quedar adecuadamente garantizada, no podrá realizarse a tasas de interés menores a las del mercado financiero bancario”*, al considerarse que contempla extremos saludables en caso de un eventual traslado de fondos.
- Eliminar el artículo 10 que exime a las asociaciones de la actual supervisión financiera, pues se considera que, por el tamaño que tienen algunas de esas asociaciones y por el impacto que podrían llegar a tener en la economía, parece razonable que sean las autoridades encargadas de la supervisión del mercado financiero quienes decidan –como ha ocurrido hasta ahora– si las asociaciones solidaristas deben ser objeto de ese tipo de supervisión, o si deben serlo solo bajo ciertas circunstancias. Parece razonable que, ante mayores facultades otorgadas por la normativa, la supervisión debe especializarse o al menos, mantenerse.

5. RECOMENDACIONES

Se recomienda al pleno la aprobación del expediente.

Realizado por: BBM

Despacho: Despacho Álvarez Marín

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS ASOCIACIONES SOLIDARISTAS

CAPÍTULO I
ADICIONES

ARTÍCULO 1- Adiciónese un artículo 1 bis a la Ley de Asociaciones Solidaristas, N.° 6970, de 7 de noviembre de 1984, y sus reformas, en los siguientes términos:

Artículo 1 bis- Se declara la Ley de Asociaciones Solidaristas, N.° 6970, de 28 de noviembre de 1984, y sus reformas, y las asociaciones solidaristas, que la integran de orden público e interés social. Desarrollan los principios cristianos de paz y justicia social y procuran perfeccionar una política permanente de solidaridad nacional, de conformidad con el artículo 74 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 2- Adiciónese un artículo 1 ter a la Ley de Asociaciones Solidaristas, N.° 6970, de 28 de noviembre de 1984, y sus reformas, en los siguientes términos:

Artículo 1 ter- La especialidad orgánica de esta organización social es la administración de la cesantía.

ARTÍCULO 3- Adiciónese un artículo 6 bis a la Ley de Asociaciones Solidaristas, N.° 6970, de 28 de noviembre de 1984, y sus reformas, en los siguientes términos:

Artículo 6 bis- Con el propósito de procurar el desarrollo del solidarismo, de conformidad con el artículo 64 de la Constitución Política, se establece en forma obligatoria la enseñanza del solidarismo costarricense, su origen, postulados, fundamentos de vocación social y su legislación, en el sistema educativo costarricense, a cargo del Ministerio de Educación Pública, según los contenidos propuestos por su fundador, el Lic. Alberto Martén Chavarría, la Ley de Asociaciones Solidaristas, y sus normas conexas.

ARTÍCULO 4- Adiciónese en el título tercero, disposiciones finales, un nuevo artículo 74 y se corre la numeración, y se leerá de la siguiente manera:

[...]

Artículo 74- El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá actuar de oficio o por denuncia, en los casos especiales de anomalías en el funcionamiento de alguna organización solidarista en relación directa con la materia laboral derivada de la Ley

de Asociaciones Solidaristas, y en especial todo lo referente al aporte patronal del auxilio de cesantía.

[...].

CAPÍTULO II REFORMAS

ARTÍCULO 5- Refórmase el artículo 11 de la Ley de Asociaciones Solidaristas, N.° 6970, de 28 de noviembre de 1984, y sus reformas, en los siguientes términos:

Artículo 11- Toda asociación solidarista deberá constituirse por no menos de cinco trabajadores mayores de edad, ya sea otorgando escritura pública o mediante acta de la asamblea constitutiva, transcrita en papel de oficio. En ambos casos, el documento deberá contener los estatutos aprobados, el nombramiento de los directores y el nombre de quienes integren el órgano de fiscalía.

ARTÍCULO 6- Refórmase el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Solidaristas N.° 6970, de 28 de noviembre de 1984, y sus reformas, en los siguientes términos:

Artículo 14- Podrán ser afiliados a las asociaciones solidaristas, de acuerdo con el artículo 5 de esta ley, los trabajadores mayores de quince años. No obstante, para ocupar cualquier cargo de elección será requisito indispensable ser mayor de edad. En todo caso, la junta directiva de cada asociación deberá integrarse únicamente con trabajadores, incluidos aquellos que posean acciones o que tengan alguna participación en la propiedad de la empresa. No podrán ocupar cargo alguno en la junta directiva los que ostenten la condición de representantes patronales, entendidos estos como directores, gerentes, auditores, administradores o apoderados de la empresa. El patrono designará un representante con derecho a voz, pero sin voto, que asistirá a las asambleas generales y a las sesiones de la junta directiva. Lo anterior con el propósito de velar por el estricto cumplimiento de la legislación solidarista y en especial, en todo lo relativo al uso correcto del aporte patronal del auxilio de cesantía.

ARTÍCULO 7- Refórmase el primer párrafo del artículo 23 de la Ley de Asociaciones Solidaristas, N.° 6970, de 28 de noviembre de 1984, y sus reformas, en los siguientes términos:

Artículo 23- Las asociaciones solidaristas deberán invertir en programas de vivienda y en actividades reproductivas, y podrán usar hasta un diez por ciento de su disponibilidad en educación de los asociados o de sus familiares. De ese porcentaje, deberán dedicar la mitad en educación solidarista, con el propósito de difundir su origen, sus postulados, fundamentos de vocación social y su normativa. En todo caso deberán mantener las reservas necesarias para cancelar la parte correspondiente cuando se produzcan cesantías.

Si la inversión reproductora consistiere en el traslado de esos fondos a las actividades de la propia empresa en que funciona la asociación, esa inversión,

además de que deberá quedar adecuadamente garantizada, no podrá realizarse a tasas de interés menores a las del mercado financiero bancario.

CAPÍTULO III DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

ARTÍCULO 8- Quedan derogadas todas las disposiciones de ley y normativa en general, diferente y contraria a lo preceptuado en la presente ley.

TRANSITORIO ÚNICO- El Ministerio de Educación Pública tendrá un plazo máximo de seis meses para incorporar en los planes de estudio la enseñanza del Solidarismo en el sistema educativo costarricense.

Rige a partir de su publicación.

Dado en la sala de sesiones del área de Comisiones legislativas II, el día 22 de agosto de dos mil veintitrés.

Andrea Álvarez Marín

Rosalía Brown Young

Johana Obando Bonilla

Luis Fernando Mendoza Jiménez

David Lorenzo Segura Gamboa

Priscilla Vindas Salazar

Dinorah Barquero Barquero

Luz Mary Alpízar Loaiza

Melina Ajoy Palma
Diputados y diputadas.