

# Deusto Estudios Cooperativos

index: Latindex – 24323-E

## Núm. 19 (2022) *El Cooperativismo en Costa Rica*

DOI: <https://doi.org/10.18543/dec192022>

### Sumario

#### Artículos

**Bases ideológicas de la política pública cooperativa en Costa Rica. Análisis del pensamiento de Rodrigo Facio y su impacto en el período 1940-1970**

José Manuel Núñez González

**El Principio Democrático en la legislación costarricense**

José Daniel Sánchez Delgado  
y Carlos José Jacobo Zelaya

**Regulación, supervisión y vigilancia de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito**

Víctor Mora Delgado

**Análisis de la figura del Consejo Nacional de Cooperativas y el Centro de Estudios Cooperativas de Costa Rica en relación de con los principios de integración cooperativa y adhesión libre y voluntaria**

Edgardo René Ramos Carmona

**Los fondos cooperativos en la discusión sobre la exoneración del pago del impuesto sobre la renta en las cooperativas costarricenses**

Ligia Roxana Sánchez  
Boza

**Sector cooperativo ante el reto de la nueva legislación de responsabilidad penal sobre personas jurídicas en Costa Rica**  
Eunice Simón Valle MB





# Deusto Estudios Cooperativos

Revista del Instituto de Estudios Cooperativos  
de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto

**N.º 19** (2022)

DOI: <https://doi.org/10.18543/dec192022>

*El Cooperativismo en Costa Rica*



## **Cargos de la revista *Deusto Estudios Cooperativos***

### **DIRECTOR**

D. Enrique Gadea Soler  
*Universidad de Deusto*

### **DIRECTORA ADJUNTA**

D.ª Josune López Rodríguez  
*Universidad de Deusto*

### **CONSEJO DE REDACCIÓN**

- |  |   |
|--|---|
| D.ª Marina Aguilar Rubio<br><i>Universidad de Almería</i>                | D.ª Sagrario Navarro Lérica<br><i>Universidad de Castilla-La Mancha</i> |
| D.ª Alejandra Cobo del Rosal Pérez<br><i>Universidad Rey Juan Carlos</i> | D.ª Carmen Pastor Sempere<br><i>Universidad de Alicante</i>             |
| D.ª Arantza Echaniz Barrondo<br><i>Universidad de Deusto</i>             | D. Fernando Sacristán Bergía<br><i>Universidad Rey Juan Carlos</i>      |
| D.ª Gemma Fajardo García<br><i>Universidad de Valencia</i>               | D.ª María José Senent Vidal<br><i>Universidad Jaime I</i>               |
| D. Santiago Larrazabal Basañez<br><i>Universidad de Deusto</i>           | D.ª Sonia Martín López<br><i>Universidad Complutense</i>                |
| D. Alfredo Muñoz García<br><i>Universidad Complutense</i>                | D. Carlos Vargas Vasserot<br><i>Universidad de Almería</i>              |

### **CONSEJO ASESOR**

- |  |  |
|--|--|
| D.ª Pilar Alguacil Marí<br><i>Universidad de Valencia</i>                      | D. Gustavo Lejarriaga Pérez de las Vacas<br><i>Universidad Complutense</i>       |
| D. Alberto Atxabal Rada<br><i>Universidad de Deusto</i>                        | D. Alejandro Martínez Charterina<br><i>Universidad de Deusto</i>                 |
| D. Baleren Bakaikoa Azurmendi<br><i>Universidad del País Vasco</i>             | D. José Eduardo Miranda<br><i>Universidad José Bonifacio (Sao Paulo)</i>         |
| D.ª Paloma Bel Durán<br><i>Universidad Complutense</i>                         | D. José Luis Monzón Campos<br><i>Universidad de Valencia</i>                     |
| D. Dante Cracogna<br><i>Universidad de Buenos Aires</i>                        | D.ª Aitziber Mugarra Elorriaga<br><i>Universidad de Deusto</i>                   |
| D. Javier Divar Garteiz-Aurrecoa<br><i>Universidad de Deusto</i>               | D. José María Pérez de Uralde<br><i>Universidad del País Vasco</i>               |
| D.ª Marta Enciso Santocildes<br><i>Universidad de Deusto</i>                   | D. Siegbert Rippe<br><i>Universidad de Montevideo</i>                            |
| D.ª Josefina Fernández Guadaño<br><i>Universidad Complutense</i>               | D. Orestes Rodríguez Musa<br><i>Universidad de Pinar del Rio</i>                 |
| D. Carlos García-Gutiérrez Fernández<br><i>Universidad Complutense</i>         | D.ª Roxana Sánchez Boza<br><i>Universidad Nacional de San José de Costa Rica</i> |
| D. Alberto García Müller<br><i>Universidad de Los Andes</i>                    | D. Adolfo Sequeira Martín<br><i>Universidad Complutense</i>                      |
| D. Alfredo Ispizua Zuazua<br><i>Gobierno Vasco</i>                             |  |
| D.ª Marta Izquierdo Muciño<br><i>Universidad Autónoma del Estado de México</i> |  |

# Deusto Estudios Cooperativos

**N.º 19** (2022)

DOI: <https://doi.org/10.18543/dec192022>

*El Cooperativismo en Costa Rica*

**Facultad de Derecho**  
Universidad de Deusto  
Bilbao 2022

## Derechos de autor

La revista *Deusto Estudios Cooperativos* es una revista de acceso abierto lo que significa que es de libre acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de cada número. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte solo para fines no comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada (número, año, páginas y DOI si procede) y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

## Copyright

The *Deusto Journal of Cooperative Studies* is an Open Access journal which means that it is free for full and immediate access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Colabora:



© Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto  
Apartado 1-48080 Bilbao

ISSN (impreso): 2255-3444

ISSN (digital): 2255-3452

Depósito legal: BI-1707-2012

Impreso en España/Printed in Spain

# Deusto Estudios Cooperativos

N.º 19 (2022)

DOI: <https://doi.org/10.18543/dec192022>

## Sumario

---

<b>Presentación de la revista</b>	9
<b>Presentación del monográfico. <i>El Cooperativismo en Costa Rica</i></b>	11
<i>Bases ideológicas de la política pública cooperativa en Costa Rica. Análisis del pensamiento de Rodrigo Facio y su impacto en el periodo 1940-1970</i> José Manuel Núñez González	17
<i>El principio democrático en la legislación costarricense</i> José Daniel Sánchez Delgado y Carlos José Jacobo Zelaya	41
<i>Regulación, supervisión y vigilancia de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito</i> Víctor Mora Delgado	75
<i>Análisis de la figura del Consejo Nacional de Cooperativas y el Centro de Estudios Cooperativos de Costa Rica en relación con los principios de integración cooperativa y adhesión libre y voluntaria</i> Edgardo René Ramos Carmona	95
<i>Los fondos cooperativos en la discusión sobre la exoneración del pago del impuesto sobre la renta en las cooperativas costarricenses</i> Ligia Roxana Sánchez Boza	107
<i>Sector cooperativo ante el reto de la nueva legislación de responsabilidad penal sobre personas jurídicas en Costa Rica</i> Eunice Simón Valle	129



## **Presentación de la revista *Deusto Estudios Cooperativos***

La revista Deusto Estudios Cooperativos es una publicación que puede considerarse como la sucesora del Anuario de Estudios Cooperativos, una revista esta última que, desde su nacimiento en 1985, resultó ser pionera en el ámbito de la Economía Social y el Cooperativismo, manteniendo su actividad, de forma ininterrumpida hasta el año 2001.

La nueva revista Deusto Estudios Cooperativos, editada por el Instituto de Estudios Cooperativos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto, se crea con la intención de mantener la esencia del Anuario de Estudios Cooperativos, deseando cumplir el objetivo de la divulgación de trabajos originales en materia de Cooperativismo y Economía Social.

La revista comenzó a publicarse en un año ciertamente significativo, el año 2012. Un año relevante por dos motivos. En primer lugar, porque ese año fue proclamado como el Año Internacional de las Cooperativas por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, poniendo, de este modo, en evidencia la relevancia de las cooperativas en el desarrollo económico y social, en la reducción de la pobreza, la creación de empleo y la integración social. Y, en segundo lugar, porque en 2012 la Universidad de Deusto celebró su 125 Aniversario, con lo que la publicación de la revista Deusto Estudios Cooperativos constituyó un reflejo del compromiso mantenido por la Universidad con la investigación en materia de Economía Social.

Con esta publicación se pretende contribuir a dar a conocer que el modelo cooperativo es una fórmula eficaz de emprender actividades empresariales. Precisamente, las cooperativas representan un modelo de empresa democrática, responsable y ética, una empresa que pone el foco de su atención en las personas y en el medio ambiente, promoviendo el crecimiento económico y la justicia social. Esto es, se trata de un modelo de empresa que se fundamenta en el diálogo y en los idea-

les de paz, impulsando el respeto por los derechos y las libertades humanas y la solidaridad.

El presente monográfico está dedicado al cooperativismo en Costa Rica. Con él se pretende presentar una visión sintética y comprensiva de los rasgos principales que caracterizan al cooperativismo del país y está integrado por las notables contribuciones de los profesores y estudiosos del cooperativismo José Manuel Núñez González, Daniel Carlos Jacobo Sánchez, Víctor Mora, Edgardo René Ramos Carmona, Ligia Roxana Sánchez Boza y Eunice Simón. A todos ellos, nuestro sincero agradecimiento por elegir nuestra revista para publicar sus valiosos trabajos de investigación.

Un afectuoso saludo cooperativo,

*Enrique Gadea Soler*  
*Josune López Rodríguez*  
Directores de la revista *Deusto Estudios Cooperativos*

## Presentación del monográfico *El Cooperativismo en Costa Rica*

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2391>

En la década de los noventa y entrada este siglo **xxi** el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Costa Rica en alianza con el Cooperativismo nacional ofreció la oportunidad del estudio de múltiples instituciones jurídicas en el campo cooperativo. Los aportes de destacados profesores latinoamericanos fueron múltiples. Sin embargo, quedó una primera década con muchas lagunas y una nueva apertura al estudio del Derecho Cooperativo y sus aplicaciones diarias fue abierta en el Colegio de Abogados y Abogadas con la creación de la Comisión de Derecho Cooperativo. Al finalizar la década pasada, noviembre de 2019, Costa Rica fue elegida por la Alianza de Cooperativas de América de la ACI como sede del Congreso Continental de Derecho cooperativo, que tuvo la particularidad de celebrar los 50 años de su nacimiento en Mérida, Venezuela.

Muchos de los autores participan en la Comisión mencionada y para la elaboración de este número también se invitó a un ex alumno de la Maestría de Empresas Cooperativas, el profesor José Manuel Núñez González que aporta su análisis sobre bases ideológicas de la política pública cooperativa en Costa Rica, fundamento en el pensamiento de Rodrigo Facio y su impacto en el período 1940-1970. El abogado y profesor Facio fue el ideólogo del Cooperativismo costarricense fundado en la empresa particular en combinación con la existencia de un sistema heredado basado en la hegemonía del capital y un sistema cooperativo con la participación de todas las clases sociales, que pretendía la subsistencia de la pequeña propiedad y una mejor distribución de los factores productivos, en el desarrollo de su planteamiento el autor ofrece los resultados de las ideas de Facio.

Daniel Sánchez juez y profesor junto con Carlos Jacobo abogado asesor de cooperativas y experto en Derecho Empresarial unidos en

el tema cooperativo, en forma actualizada, incluso por el tema de los efectos de la pandemia mundial en el Cooperativismo nacional, que ha llevado el ejercicio del principio democrático —pilar de su contribución— por medio de sesiones virtuales. Desarrollan el principio democrático, cómo se vive a los interno en cada uno de los órganos sociales y a lo externo en los litigios surgidos con los entes reguladores del sector de Ahorro y Crédito integrando su visión al marco legal cooperativo de Costa Rica. Los autores presentan varios casos que crean diferencias de acuerdo con el tipo de asociado, en las Asambleas de delegados, en Sesiones Virtuales; frente decisiones del supervisor financiero en las Cooperativas de Ahorro y Crédito, frente al director Independiente y normativa relativa a Idoneidad de los directores.

Otra experiencia relacionada con la intermediación financiera como actividad básica de las cooperativas de ahorro y crédito, enmarcada en una ley especial desde 1994, es ofrecida por Víctor Mora, experto en derecho empresarial y asesor de cooperativas en ese sector analiza los fundamentos legales de su regulación, la supervisión con base en el marco de los enunciados básicos de la normativa regulatoria prudencial sobre la cual se ejerce la fiscalización superior de estas asociaciones cooperativas por parte del Estado, teniendo como punto de partida la declaración de la actividad de intermediación financiera como de interés público por la ley, y de acuerdo con su punto de vista la protección deriva de la necesidad de garantizar el más alto interés patrimonial de la colectividad.

El abogado Edgardo René Ramos Carmona asesor de cooperativas y responsable del Informe de Costa Rica en el Programa de ACI-UE Marcos legales cooperativos, analiza los Principios de integración cooperativa y adhesión libre y voluntaria en relación con el ente público no estatal que ostenta la representación nacional del cooperativismo que es el Consejo Nacional de Cooperativas y el Centro de Estudios Cooperativas, cuya naturaleza jurídica es de ente de Derecho Privado creado bajo la clasificación de organismo auxiliar del cooperativismo. Desde su punto de vista su regulación normativa, en ocasiones transgrede los valores fundamentales de la doctrina cooperativa, tal es el caso de las condiciones creadas para la operación y financiamiento del Consejo Nacional de Cooperativas y el Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa Responsabilidad Limitada., entidades que no constituyen ejemplos clásicos de lo que debe entenderse por adhesión abierta, voluntaria y cooperación entre cooperativas.

Excedentes versus ganancias es el tema asumido por la investigadora y abogada en ejercicio Ligia Roxana Sánchez Boza, quien parte de las diferentes iniciativas político financieras de este siglo e impulsadas

por presidentes de la República y miembros de su gabinete como Ministros de Hacienda, por diputados y con apoyo en opiniones calificadas de la Procuraduría General de la República interesados en imponer el pago del Impuesto de la Renta a las organizaciones cooperativas. La autora dilucida el concepto legal de excedentes cooperativos y la ausencia de lucro como fin esencial esas organizaciones como base de la decisión política del legislador de desarrollo del pacto constitucional para exonerarlos desde hace más de sesenta años.

Esta edición dedicada al Derecho Cooperativo costarricense se cierra con el análisis Eunice Simón, miembro de la Comisión y de Costa Rica Integra, Capítulo Transparencia Internacional en Costa Rica. La autora estudia la novedosa situación jurídica, política y económica en la vida de Costa Rica por el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE, los compromisos asumidos y los efectos en las Cooperativas de la aprobación de la Ley de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas sobre Cohechos Domésticos, Soborno Transnacional y otros delitos», porque modifica sustancialmente el tratamiento a las personas jurídicas que ahora podrían ser consideradas como responsables penales de delitos. La autora ofrece un Modelo para el desarrollo e implemento de programas en transparencia, detección de riesgos, programas antisoborno y que como parte de una caja de herramientas.

El agradecimiento a los directores de la Revista Deusto Estudios Cooperativos Enrique Gadea Soler y Josune López Rodríguez, junto con los miembros del Consejo de Redacción y del Consejo Asesor, por la oportunidad de ofrecer parte del desarrollo de la vida del Cooperativismo costarricense, desde los cambios de política pública en su fomento hasta la normativa especializada en que se ve inmerso por razón del giro económico de las organizaciones cooperativas.

*Ligia Roxana Sanchez Boza*  
*Coordinadora del número*



# **El Cooperativismo en Costa Rica**



# Bases ideológicas de la política pública cooperativa en Costa Rica. Análisis del pensamiento de Rodrigo Facio y su impacto en el período 1940-1970

José Manuel Núñez González  
Universidad Nacional de Costa Rica

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2392>

Recibido: 10.06.2021  
Aceptado: 12.10.2021

---

**Sumario:** Introducción.—1. Cooperativismo, Liberalismo y Eliminación del Lucro Capitalista.—2. La abolición de la gestión capitalista, mediante el Sistema de Repartición de Dividendos, de acuerdo con el uso de la función social.—3. Cooperativismo, eliminación del intermediario y restablecimiento de las condiciones para que funcionen los principios liberales.—4. La relación entre las cooperativas y el Estado, la afiliación voluntaria, la participación de los trabajadores en los beneficios y síntesis de las características fundamentales del Modelo Cooperativo impulsado por Rodrigo Facio.—5. La desigualdad abismal en el punto de partida entre el viejo modelo oligárquico y el nuevo cooperativo, cuya existencia se plantea.—6. El Artículo 46 de la Constitución Política y la ley de Asociaciones Cooperativas.—Consideraciones finales.—Bibliografía.

**Resumen:** El presente ensayo tiene como objeto analizar las bases ideológicas de la política pública impulsada en Costa Rica que tiene como referencia al movimiento cooperativo, en el período 1940-1970 considerando el pensamiento de Rodrigo Facio quién se constituyó en el principal ideólogo del cooperativismo costarricense, y que encuentran su expresión en la redacción del artículo 64 de la Constitución Política de 1949 y en la ley de Asociaciones Cooperativas y creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop) promulgada como la ley número 4179 del 22 de agosto de 1968 y sus reformas.

**Palabras clave:** Rodrigo Facio, cooperativismo, capitalismo, socialismo.

**Abstract:** The present article has as objective to analyze the ideological bases of the public politics driven in Costa Rica that has as a reference the cooperative movement, in the lapse between 1940-1970 included in the thoughts of Rodrigo Facio who was considered the main ideologue of Costa Rican cooperativism. This ideological bases are stated on the 64th article of the Costa Rican National Constitution from 1949, the Cooperative Associations Law as well as on the creation of the "Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop)" stated as the law number 4179 on August 22 1968 and its reforms.

**Keywords:** Rodrigo Facio, cooperativism, capitalism, socialism.

## Introducción

Toda norma jurídica tiene un componente formal y un componente material.

El componente formal es la manera en como se manifiesta, cumpliendo con todos los requisitos que el ordenamiento exige o tutela, es propiamente la letra del articulado correspondiente expresado en norma constitucional, legal o reglamentaria.

El componente material se refiere al interés que dicha norma plantea proteger, es el antecedente que resulta relevante para que algún sector imponga la tutela jurídica de ese interés.

En ese sentido, entendemos que la norma jurídica surge como la capacidad de imposición que de sus intereses tenga una fracción de la sociedad para con el resto, y que se expresa propiamente en la formalidad de la promulgación en derecho positivo de la norma correspondiente.

Costa Rica intentó transitar en la segunda mitad del siglo xx de una estructura económica dominada por un pequeño sector ligado a las exportaciones de café, principal actividad productiva desde el siglo xix, y el sector ligado al enclave bananero transnacional, que se fortalece a partir de las primeras décadas del nuevo siglo; a una estructura económica fundada en el fortalecimiento de la pequeña y mediana propiedad agrícola y en la organización cooperativa. Para lograr ese tránsito se requería una participación muy fuerte del Estado en el fomento y promoción de cooperativismo, y para darle esa participación al ente estatal, se necesitaba de un marco normativo que permitiera construir la política pública orientada a ese interés, que no surge en forma espontánea sino como consecuencia en los planteamientos ideológicos que formula Rodrigo Facio Brenes, tanto en los años previos a la Guerra Civil de 1948 que culminó con la convocatoria y promulgación de la Constitución Política de 1949, como en los años posteriores en que se fortaleció dicho movimiento.

Cabe observar que Facio no representaba ni al sector ligado a las exportaciones de café ni al sector que representaba los intereses del capital transnacional, sino que era parte de un sector social fundado en los habitantes de las concentraciones urbanas, que estaban teniendo acceso a educación superior pública, y que sus aspiraciones chocaban con una estructura económica muy estática y que ofrecía pocas posibilidades de movilidad social. Ese afán de creación y distribución de riqueza se ligó con la crítica a la tenencia de la propiedad y la concentración del capital, que permitió formular alternativas para superarlo, dentro de las cuales se estableció el fortalecimiento del cooperativismo.

Debe indicarse eso sí, que el fundamento cooperativista dentro de la concepción de Rodrigo Facio no se encuentra ni el socialismo utópico, ni en lo pioneros de Rochdale, mas bien lo desarrolla como un híbrido de lo que podría calificarse como una visión capitalista del cooperativismo, porque tal y como se desarrollará, privilegia la apropiación individual, legitima la diferenciación originaria de aportes que la perpetúa, y en general no se ubica en una corriente orientada a una satisfacción progresiva de las necesidades de los asociados.

Esa concepción ideológica es la que prevalece en la redacción del artículo 64 de la Constitución Política de 1949 y en la promulgación de la Ley de Asociaciones Cooperativas y de Creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), ley número 4179 del 22 de agosto de 1968 y sus reformas, y como consecuencia, en las políticas públicas que prevalecieron en torno al movimiento cooperativo hasta la década de 1980.

## 1. Cooperativismo, Liberalismo y Eliminación del Lucro Capitalista

Facio promueve una sociedad capitalista, un sistema social basado en la propiedad, la empresa particular, la iniciativa individual y el ánimo de lucro.

De acuerdo con Facio Brenes esta sociedad capitalista se ve caracterizada por los siguientes elementos:

- Fundarse en la libertad económica de reconocimiento de la propiedad privada y el mercado libre.
- Establece limitaciones de interés social a la propiedad privada.
- Revitaliza el funcionamiento de la ley de la oferta y la demanda.
- Desarrolla una intervención del Estado en la economía buscando lograr a la par del impulso económico propio del industrialismo las condiciones sociales adecuadas para el desenvolvimiento justo de la sociedad.

Por lo que, para lograr dichos objetivos, el ideólogo propone contar con una organización social enfocada en la propiedad privada y el interés individual, donde el Estado amplíe la demanda solvente o el poder adquisitivo de la mayoría y a su vez proteja a los más débiles satisfaciendo sus principales necesidades sociales así como erradicando la miseria.

En cuanto a ampliar el poder adquisitivo se puede llevar a cabo en dos formas. Por un lado, cobrando impuestos de manera proporcio-

nal al ingreso sin desestimular la producción. Por otro lado, intentando modificar la estructura productiva, caracterizada por la concentración en pocas manos, a través del sistema cooperativo que además de buscar beneficios económicos incorpora la idea de cubrir las necesidades sociales para el fortalecimiento de los pequeños propietarios. Es de este modo que, al redistribuir la economía para mejorar el nivel de vida de los más pobres y darse la extensión del sistema cooperativo para la subsistencia, se logra el modelo impulsado de Facio.

La sociedad propuesta por el ideólogo está fundada en la empresa particular, combinando la existencia de un sistema heredado con hegemonía del capital y un sistema cooperativo con la participación de todas las clases sociales pero que pretende la subsistencia de la pequeña propiedad y una mejor distribución de los factores productivos. Facio supone que de dicha coexistencia se creará «una cooperativización general y un desplazamiento del sistema «capitalista» de repartición de utilidades de acuerdo con el uso que se haga de los servicios que brindan las empresas organizadas cooperativamente».

De esta manera, Facio expone sus pensamientos en *Obras de Rodrigo Facio: Cooperativismo como ideología o programa de reforma social* que dará inicio al análisis del modelo cooperativo planteado:

«El liberalismo en cuanto a técnica económica, se significa por la dirección de la producción por los consumidores, a través del mecanismo de los precios y mediante el estímulo del lucro. Expliquémoslo brevemente: en régimen liberal, los productores producen para ganar un beneficio; producirán, por lo tanto, con preferencia, aquellos artículos que por tener precios elevados, permiten una mayor ganancia o beneficio; ahora bien los precios serán más altos en cuanto mayor sea la demanda, es decir en cuanto mayores sean, la necesidad o el deseo de los consumidores expresados en moneda. El consumidor es, por tanto, el supremo director —indirectamente— de la producción. Pero las diferencias de renta individual, y la gestión de los intermediarios han descabulado el sistema en tal forma que hoy vemos al mismo tiempo morir la gente de hambre en continentes y quemarse en otros el café o el trigo. Se ha operado tal empobrecimiento en las masas populares que ya no pueden expresar sus necesidades en moneda, y entonces la producción se dirige a los artículos superfluos, que la gente rica si puede comprar. Un total desastre. Pues bien, el cooperativismo en cierta forma viene a rejuvenecer y a fortalecer el principio liberal, limpiándolo de contradicciones (...) Unidos los consumidores para eliminar el intermediario y el beneficio capitalista, la renta se distribuirá en tal forma que los precios sí indicarán con exactitud a los productores las necesidades reales del pueblo. Y refundidos en las mismas personas los papeles de consumidor y productor

a través de las cooperativas, el principio liberal de la reglamentación automática de la producción podría seguir operando sin tropiezos» (Facio, 1973: 223-224).

En relación al párrafo anterior, Facio cree que el cooperativismo puede establecer las condiciones para que funcione el sistema liberal que tan claramente allí sintetiza. Plantea que con una organización cooperativa podrá funcionar un sistema en el que los productores producen para obtener una ganancia o beneficio a través del mecanismo de los precios, lo que eliminaría los intermediarios y el beneficio o ganancia capitalista. Provocando una distribución de la renta donde los precios indicarían las necesidades reales del pueblo y se establecería la soberanía del consumidor y la dirección indirecta de la producción por los consumidores.

Así mismo, menciona un beneficio capitalista como uno que hay que eliminar y por otro lado el de un beneficio o ganancia que debe ser permitido, como motor positivo del sistema social.

Facio considera el capitalismo como «un sistema socialmente injusto y económicamente absurdo», derivado de los errores de los tratadistas y gobernantes liberales, y no de la doctrina liberal con «sus dos tesis básicas; el control automático de la producción por el nivel de los precios y el control automático de la inversión por la tasa de interés» (Facio, 1973: 203-208). Destaca las virtudes de un sistema fundado en el estímulo de lucro donde existe soberanía del consumidor, pero censura el sistema resultante de la concentración económica en pocas manos, con soberanía de familias poderosas y de monopolio.

En su ensayo «Un programa Costarricense de Rectificaciones Económicas» en *Obras de Rodrigo Facio* (Facio, 1973: 236,243-244), habla de «pequeño capital» donde se debe defender y estimular y de «gran capital» que se debe controlar, transformar y en algunos casos eliminarlo.

Refiriéndose al gran capital, en «Autoridad y Libertad» en *Obras de Rodrigo Facio* dice:

«El capital costarricense es tímido y cobarde (...) no se arriesga en empresas difíciles, por mucho que ellas tienten con la posibilidad del éxito; rehúye las inversiones no amparadas por el monopolio de hecho o de derecho; le repugna especialmente el papel del pionero, creador valeroso de nuevas fuentes de riqueza patria. Es francamente conservador: explota su control sobre las máquinas que elaboran industrialmente los productos agrícolas, haciéndose retribuir en forma excesiva sus servicios, por productores y consumidores; especula con los artículos importados; acapara la producción nacional de granos para exprimir al que los cultiva y al que los consume; tiende

a la inversión de tipo comercial, especulativa y rápida. o de tipo monopolista, lenta pero segura, que en la mayoría de los casos ninguna riqueza efectiva produce al país, y más bien tiene resultados económicos y sociales nocivos» (Facio, 1973: 236).

Se tiene la convicción de que Facio llama capitalista aquella gestión del gran capital que tiene todas, algunas o alguna de estas características: monopolista, especulativa, acaparadora y abusiva. De esta forma, la ganancia «capitalista» es la que deriva de la actividad que muestra alguno de los elementos señalados como negativos.

Sin embargo, al pasar de los años Facio cambia este concepto, por ejemplo: en la Asamblea Nacional Constituyente (1949), habla de la sociedad capitalista como aquella fundada en el régimen de propiedad privada y la empresa particular, diciendo que él apoya este tipo de organización social. También en el ensayo «*La Victoria del Hombre contemporáneo sobre los dogmatismos económico-sociales*» en *Obras de Rodrigo Facio* (Facio, 1973: 387), apoya la concepción keynesiana señalando que en ella hay rasgos capitalistas y rasgos socialistas.

Se cree que este ideólogo no se opone, en realidad, en su primera etapa, a las relaciones sociales capitalistas como las define la doctrina actual más autorizada, sino a algunas de estas relaciones, que resultan de la competencia desigual, que se desentiende de la justicia social y que propicia a la par de una enorme concentración de la riqueza en pocas manos, la miseria de amplios sectores de la población.

## **2. La abolición de la gestión capitalista, mediante el Sistema de Repartición de Dividendos, de acuerdo con el uso de la función social**

De acuerdo con Facio el cooperativismo busca primordialmente la equiparación de las rentas individuales por la abolición de la gestión capitalista sobre los medios de producción y su idea de que dicho movimiento procura la eliminación del lucro capitalista y lucha para lograrlo, por «el método evolutivo de la formación de cooperativas que irían ensanchando su radio de acción hasta eliminar en forma total el sistema capitalista de dividendos sobre el capital para sustituirlo por el de dividendos sobre el uso de la función social» (Facio, 1973: 224-225).

Se trata de eliminar la gestión «capitalista» en los términos que la entiende este intelectual, sustituir el sistema de distribución de dividendos en forma proporcional al capital aportado, por la repartición de los

mismos de acuerdo con el uso que se haga de los servicios prestados por la cooperativa o por el grado de participación en su actividad.

En el sistema propuesto existe el espíritu de lucro y existe la distribución de ganancias. Solo que estas no derivan de una acción monopolista, especuladora, acaparadora o abusiva y de un sistema de distribución de acuerdo con el aporte de capital, sino de una organización cooperativa que las reparte con base en el llamado «Uso de la función social».

Explicando este último mecanismo de distribución de las ganancias, nos dice en su ensayo *Obras de Rodrigo Facio: «Ventajas Sociales y Económicas de las Cooperativas»*:

«El dividendo que se entrega a fin de año al socio se fija en proporción al ejercicio de la función social, eso quiere decir que tanto mayor será el ingreso anual en cuanto más se haya comprado en la Cooperativa de Consumo, más se haya pedido prestado en la de Crédito, más se haya transportado en la de Distribución, más se haya elaborado en la de transformación Industrial, más se haya trabajado en la de Producción...» (Facio, 1973,219).

La frase «uso de la función social» para describir el criterio de repartición de dividendos, no es suficientemente clara. Es por ello por lo que antes se ha preferido hablar de «uso que se haga de los servicios prestados por la cooperativa» o grado de participación en su actividad». Según este pensamiento, deberá recibir dividendos el que haya hecho más uso de los servicios de la cooperativa.

Facio insiste en la cooperativa como medio de fortalecer la pequeña propiedad y habla de impulsar la unión de pequeños agricultores, por ejemplo en el campo del café, pero en su escrito *«Ensayos Cooperativos en Costa Rica»* resalta como un elemento positivo en el desarrollo futuro del cooperativismo costarricense: «el interés que todas las clases sociales manifiestan por movimiento» (Facio, 1973: 226) lo que hace pensar que dentro su esquema cooperativista, habrá asociados de muy distinta capacidad económica y el mecanismo de repartición de dividendos ahondará las desigualdades iniciales.

Esta concepción, es una de las causas de que el cooperativismo en Costa Rica especialmente, las empresas cooperativas de mayor escala, estén dominadas en la práctica por los intereses de los asociados con mayor capital y por un sentido empresarial que poca o ninguna importancia le concede a los aspectos de justicia social.

De hasta ahora analizado, se puede resumir que el modelo cooperativo de Facio busca:

- Defender a los pequeños propietarios, consciente de que solo mediante la unión para la producción en gran escala, podrán sobrevivir en la competencia contra los grandes capitales.
- El sistema de repartición de dividendos de acuerdo con el aporte de capital sea eliminado y sustituido por la repartición por el uso que se haga de la mal llamada «función social» de la cooperativa, para seguir obteniendo mayores ganancias el que tenga mayores recursos.
- Integrar a todas las clases sociales, especialmente a los pequeños propietarios.
- Promover el estímulo de lucro y la obtención de ganancias a la par del logro de beneficios sociales.
- Procurar combatir la tendencia a la concentración de la propiedad en pocas manos, la gestión inútil del intermediario y la consecuente disminución del poder adquisitivo de la mayoría.

En su exposición, Facio dice que la Confederación General de Trabajadores de Francia reconoció [...] «la esencia anticapitalista de las empresas cooperativas y que vio en ellas textualmente, instituciones que por su naturaleza no persiguen ningún beneficio y que, por sus fines, constituyen elementos de una sociedad nueva...» y que, por ello, se comprometió a evitar toda clase de huelgas en las organizaciones cooperativas y a ir al arbitraje obligatorio en todo caso de diferencias...» (Facio, 1973: 222).

Efectivamente no existía ningún beneficio y los fines eran de auténtico provecho social acordes con sus intereses. Evidentemente de las cooperativas que propone Facio, en ellas existe repartición de beneficios, estos se distribuyen en definitiva de acuerdo con la capacidad económica de los asociados y más aún porque al fin de cuentas, la cooperativa terminará dirigida por quienes cuenten con más capital.

El modelo cooperativo que Facio propone es de corte capitalista, no en el sentido *laissez-fairista* del término, por supuesto, pero sí en el sentido que él mismo le diere a esta palabra en 1949, basado en la propiedad privada y en el ánimo de lucro, pero con un Estado promotor del cooperativismo y vigilante de las condiciones sociales, que promueve la satisfacción de las necesidades sociales apremiantes.

En ese sentido, se observa que Facio señala varios objetivos que se pueden alcanzar mediante el sistema cooperativo, lo cual queremos dejar señalado:

- Crear las condiciones para el funcionamiento del principio liberal de la reglamentación automática de la producción, mediante

- una mejor distribución de la renta a través de la eliminación del intermediario y del beneficio capitalista.
- Aumentar el nivel de vida de los asociados, la promoción del ahorro individual, la formación de fondos sociales y el desarrollo de un proceso educativo y de sentimientos de solidaridad.
  - Lograr la defensa de la pequeña propiedad y el de sustituir el sistema capitalista de distribución de dividendos por el de uso de la función social de la empresa.

### 3. **Cooperativismo, eliminación del intermediario y restablecimiento de las condiciones para que funcionen los principios liberales**

Con relación con otros aspectos, cuando Facio habla de la reglamentación automática de la producción, se refiere al sistema mediante el cual los consumidores expresan en el mercado sus necesidades y de acuerdo con sus decisiones, al comprar o rechazar un producto, hacen que suban o bajen los precios, con lo que a su vez provocan que los empresarios se dediquen, más o menos a la producción de determinado artículo, lo cual genera nuevas alteraciones en los precios.

Así, a partir de la expresión de «las necesidades y gustos por parte del consumidor, y del interés de obtener mayores ganancias por parte del empresario, aumentan y disminuyen la oferta y la demanda, modificándose precios y regulándose en forma automática qué se produce y en qué medida» (Facio, 1973: 198-200). Pero la existencia del intermediario y el beneficio capitalista, han provocado diferencias enormes de renta individual y todo ello «ha descabalado el sistema». El intermediario, «expoliativo y socialmente innecesario», las más de las veces es analizado por este ideólogo en: «*Ventajas Sociales y Económicas de las Cooperativas*» de la siguiente forma:

«[...] entre el productor agrícola y el consumidor interponen el transformador industrial de la materia prima, el porteador, el comerciante en grande y el pequeño y aún otros menos caracterizados. Además, en el aspecto no ya de la transformación industrial o de la distribución, sino de la producción propiamente dicha, se interponen el arrendante de la tierra y el prestamista del capital necesario para la producción agrícola. En principio tales intermediarios llenan una necesidad social y resultan por allí útiles y productivos, pero cuando, como es lo corriente han logrado una posición privilegiada o monopolista en relación con productores y consumidores, y los explotan entonces, haciéndose retribuir en forma exagerada sus servicios,

los intermediarios resultan expropiativos y socialmente innecesarios, Y debe idearse la forma de atenuar o de eliminar su gestión» (Facio, 1973: 217-218).

De modo que, cuando el intermediario llega a tener una posición monopolista o privilegiada es preciso «atenuar o eliminar su gestión» (Facio, 1973: 218). Y claro, la existencia del intermediario y del beneficio «capitalista» en general, también monopolista y privilegiado, en su criterio, impiden la reglamentación automática de la producción porque generan una disminución del poder adquisitivo de la mayoría, una concentración en pocas manos, y por ello el sistema produce lo que necesitan los ricos y no lo que necesitan la mayoría de los consumidores, muriendo así la soberanía de estos últimos que es la base del sistema ideal propuesto por Facio.

Para que dicho modelo funcione es preciso aumentar el poder adquisitivo de manera que vuelva a reinar el consumidor. El cooperativismo contribuye en dicha labor. Primero eliminando o atenuando la gestión de los intermediarios y eliminando «el lucro capitalista», y también promoviendo el ahorro individual que a la postre redundará en una mayor capacidad de consumo. Además, señala Facio, se formarán fondos sociales que se utilizarán en beneficio general de los asociados. Todos los elementos anteriores juntos provocarán «un alza en el nivel de vida de los socios» (Facio, 1973: 218) que acompañado con un proceso educativo que promueva sentimientos solidaridad, redundará en la formación de un mejor ciudadano.

Otro aspecto para resaltar de la cita en comentario es la idea de que además de los elementos mencionados, necesarios para restablecer la soberanía del consumidor, es preciso que se encuentren «refundidos en las mismas personas los papeles de consumidor y productor a través de las cooperativas» (Facio, 1973: 223-224). Al respecto, en el mismo ensayo Facio dice:

«[...] el aserto de la ideología cooperativa, de que bajo un régimen cooperativo el alza de salario carecería de interés para los obreros porque ella tendría por efecto un alza paralela de los precios, se refiere a un ideal régimen integral de cooperación en que todos los instrumentos de producción estuviesen bajo la propiedad de los consumidores organizados» (Facio, 1973: 222).

En una sociedad en que no existe la ganancia o en la que existiendo esta, se logra satisfacer de la mejor manera posible las necesidades sociales, la anterior afirmación parecería correcta, pero la realidad es que partimos de bases desiguales. La verdad es que hay «productores»

—consumidores ricos, «productores» consumidores medianos o pequeños y trabajadores poco consumidores. La verdad es que existen diferencias de clase y que algunas de estas diferencias son antagónicas y se expresan muchas veces en forma silenciosa y otras veces efervescente.

Sobre los objetivos que Facio persigue mediante el cooperativismo se puede concluir que algunos de ellos efectivamente pueden cumplirse, en mayor o menor medida, a través del modelo propuesto, tales como:

- Ahorro individual y el alza del nivel de vida de los socios.
- Desarrollo educativo promoviendo sentimientos de solidaridad
- Eliminación o atenuación de la gestión de los intermediarios

En «*Un programa costarricense rectificaciones económicas*» (Facio, 1973: 250-251), plantea la autodefensa de la pequeña propiedad y del pequeño capital mediante la organización cooperativa de la pequeña agricultura e industria. El hecho de que el modelo cooperativo existente en Costa Rica esté caracterizado por la participación de personas con grandes diferencias económicas entre sí, no se debe a una simple diferenciación ocurrida entre los pequeños propietarios, ni es simplemente debida a una desviación con respecto al pensamiento teórico del ideólogo, sino que este último dejó abierta la posibilidad de que en el movimiento cooperativo propuesto participaran todas las clases sociales interesadas tal como se ha fundamentado antes. Y si a ello sumamos que Facio estima que lo malo del gran capital es su gestión monopolista y privilegiada, así como su sistema de distribución de dividendos, nos parece lógico que considere positivo el entusiasmo de todos los sectores sociales en dicho movimiento.

Cuando se habló que la satisfacción de necesidades sociales jugará un papel complementario del papel principal jugado por la repartición de dividendos a cada uno de los socios, no se pierde de vista que para Facio la cooperativa es una de las corporaciones de derecho público junto con los «servicios» del Estado, encargadas de desarrollar «... un amplio sector de la economía nacional —medios de comunicación fuerzas eléctricas, elaboración industrial de ciertos productos agrícolas, comercio interior de granos, distribución de la gasolina, etc.— no ya sobre la base del lucro capitalista. sino sobre la base de las necesidades sociales» (Facio, 1973: 250).

Se entiende que en su concepción, en actividades del rango de las mencionadas, las cooperativas promoverán la satisfacción de necesidades sociales, a la par que la obtención de dividendos. En aquellas actividades en que el interés nacional o público no sea tan marcado la satisfacción de necesidades sociales se concentra más en la defensa

de la pequeña propiedad y el alza del nivel de vida de los asociados, de modo que, en estos últimos las «necesidades sociales» satisfacen principalmente obteniendo ganancias y distribuyéndolas entre los afiliados.

Facio está contra el lucro capitalista, el cual considera excesivo, dada la posición monopólica o privilegiada que tiene, pero cree necesario que exista el lucro bien proporcionado. La satisfacción de las necesidades y dicho lucro, lejos de ser para él contradictoria son complementarias.

#### **4. La relación entre las cooperativas y el Estado, la afiliación voluntaria, la participación de los trabajadores en los beneficios y síntesis de las características fundamentales del Modelo Cooperativo impulsado por Rodrigo Facio**

En *Obras de Rodrigo Facio*: «Un Programa Costarricense de Rectificaciones Económicas», nos habla de la «organización cooperativa dirigida por el Estado» y la «organización autónoma cooperativa de las fuerzas económicas democráticas» (Facio, 1973: 251). Estas afirmaciones plantean inmediatamente una interrogante sobre la forma en que el Estado en definitiva se relaciona con las cooperativas. Vale recordar al respecto una idea que este ideólogo planteó en el ensayo: «*El cooperativismo como ideología o programa de reforma social*». Nos dice remarcando las diferencias entre el comunismo y el cooperativismo lo siguiente:

«[...] mientras el primero cree imprescindible la socialización de los medios de producción y su gestión por el Estado o grandes dependencias del mismo, el segundo cree que resultaría más orgánica la cooperativización de tales medios, y su gestión, no por burócratas y funcionarios, sino por los propios consumidores organizados» (Facio, 1973: 224).

Facio se refiere a la cita anterior en tres sentidos:

1. El primero basado en las palabras citados «*Ensayos cooperativos en Costa Rica*» en donde dice que la dirección del Estado en estas empresas tiene un carácter transitorio. Asimismo, refiriéndose a la propuesta del Centro para el Estudio de los Problemas Nacional de «hacer pasar a manos de cooperativas integradas por costarricenses, las propiedades incluidas en las listas negras por razón de guerra», nos dice:

«Nuestro plan incluía la promulgación de una ley General sobre cooperativas para encauzar jurídicamente las organizaciones planeadas y la creación en el Banco Nacional de Costa Rica del Departamento de Cooperativas, que asumiría la dirección comercial y administrativa de las nuevas asociaciones durante el período de necesaria consolidación de los mismos [...] Todo el plan se supeditaba a la creación en el Banco Nacional de un Departamento Técnico encargado de organizar, supervisar y dirigir la cooperativización» (Facio, 1973: 231-232)

2. Segundo, habla de dirección del Estado en los términos en que lo hizo en la Asamblea Nacional Constituyente al argumentar en favor de la orientación de la economía por parte de dicha institución política: «la dirección de una economía capitalista lejos de ser la planificación autoritaria o estatista es la actividad de la intervención normal de todas las democracias modernas». En esa lógica, la participación del Estado dirigiendo las cooperativas no podría ser transitoria.
3. Tercero, cree en la dirección de las cooperativas por los asociados de la misma, pero considera que en algunos casos es preciso que exista una intervención inicial directa del Estado hasta que la asociación cooperativa se haya consolidado y una intervención «orientadora» en los términos en que se refiere a ella en la Asamblea Constituyente. Facio afirma que: «serán organizadas, estimuladas, aconsejadas e inspeccionadas por el Servicio de Cooperativas, Política Agraria, etc.» (Facio, 1973: 249).

Facio respeta la voluntad de las personas para asociarse o no las cooperativas, piensa que «el cooperativismo es una tendencia nítidamente democrática, ella garantiza la libertad política y civil, ya que no propugna un intervencionismo o un socialismo estatista sino tan solo la organización libre y voluntaria de productores y consumidores» (Facio, 1973: 225).

Esta misma idea la plantea delineando aspectos de un proceso de cooperativización general, cuando cita al colombiano Luis Eduardo Nieto Arteta en «Estudio de economía costarricense» (Facio, 1973: 176-177) y apoya su frase «la propiedad individual tampoco desaparecerá, únicamente recibirá una destinación concreta y especial a voluntad de su titular» (Facio, 1973: 62).

Ya se había mencionado que en 1943, Facio avalaba la participación de los obreros en los beneficios de las empresas cooperativas, pero que ello posiblemente lo entendía como derivado de la posibilidad de los trabajadores de afiliarse como asociados de estas organizaciones

y por lo tanto de recibir dividendos de acuerdo con el uso que hicieren de la función social de las mismas y no pretendiendo fijar un porcentaje de las ganancias para propiciar dicha participación de los asalariados en los dividendos.

Resumiendo, podemos decir que el modelo cooperativo por Facio tiene las siguientes características:

- Es autónomo, sus afiliados toman las decisiones en forma independiente de la voluntad de quienes dirigen en el aparato estatal
- Es apoyado por el Estado, para la posible intervención directa a efecto de lograr su consolidación, creando privilegios legales para su crecimiento y orientándolo mediante la promulgación de leyes que canalicen su desarrollo.
- Es de afiliación voluntaria; busca defender la pequeña propiedad pretendiendo agrupar fundamentalmente pequeños propietarios, pero permite la participación en él de personas de todas las clases sociales.
- Promueve el estímulo de lucro y la repartición de las ganancias de acuerdo con el uso que se haga de los servicios de la cooperativa
- Pretende eliminar el lucro «capitalista» o «exagerado» por una posición monopolista o privilegiada.
- Busca eliminar o atenuar la gestión del intermediario expoliador y el sistema de repartición de dividendos proporcional al aporte de capital
- Pretende llegar a un sistema cooperativo integral en el que todos los medios de producción estén en manos de los consumidores organizados.
- Procura una mejor distribución de la renta, de modo que exista la soberanía del consumidor para que funcione el principio liberal de la reglamentación automática de la producción.
- Los trabajadores tienen derecho a asociarse también y a recibir dividendos en la forma dicha acorde con el uso de los servicios de la empresa cooperativa.
- Busca elevar el nivel de vida de los socios y con el fondo acumulado para beneficio social beneficia actividades en provecho de los asociados sobre la base de promover la obtención de ganancias para sus miembros.
- En algunos casos, tiene la perspectiva de procurar satisfacer necesidades sociales no solo favor de sus afiliados sino en un sentido más amplio.
- Es un modelo empresarial, conformado por personas de todas las condiciones sociales que entra a competir con la gran empresa

capitalista, buscando un equilibrio en la determinación de las ganancias entre el interés del socio y el interés del consumidor.

Facio pretende sustituir con dicho modelo cooperativo apoyado por el Estado, el viejo sistema dominado por los monopolios de hecho y los intermediarios privilegiados.

## 5. La desigualdad abismal en el punto de partida entre el viejo modelo oligárquico y el nuevo cooperativo, cuya existencia se plantea

Facio pretende llegar a un sistema cooperativo generalizado, suponiendo que la coexistencia entre las cooperativas y el gran capital dará por resultado el desplazamiento de la gestión «capitalista» sobre los medios de producción.

A lo largo de *«Estudio sobre Economía Costarricense»*, analiza el fenómeno de la concentración de la propiedad inmueble y de la riqueza en general como uno de los problemas de nuestro sistema social, y se lamenta de que las «fuerzas capitalistas» hayan podido desarrollarse en forma incontrolada ante un Estado que se desentendió de los problemas sociales.

Al respecto dice:

«Cuando las fuerzas capitalistas expandidas anárquicamente bajo el régimen negativo del liberalismo manchesteriano, alcanzan un grado de desarrollo tal que llegan a colocarse en oposición o contradicción con ciertos intereses generales o nacionales, cuando los problemas económico-sociales provocados por tal eufórica e incontrolada evolución de la economía llegan a agudizarse tanto que se hacen notoriamente perjudiciales para la conservación justa y equilibrada de la República, se entra a un período nuevo que exige ideas de interpretación y técnica resolutive diferente». (Facio, 1973: 71)

Esa «técnica resolutive diferente» consiste en aumentar y diversificar la producción nacional mediante el estímulo, la defensa y la organización de la pequeña propiedad a través de la intervención científica del Estado y la unidad cooperativa. Este modelo cooperativista, nos dice Facio: «busca primordialmente la igualización de las rentas individuales por la abolición de la gestión capitalista sobre los medios de producción» (Facio, 1973: 225). El cooperativismo, agrega «propugna el método evolutivo de la formación de cooperativas que irían ensanchando su radio de acción hasta eliminar en forma total el tema capitalista de dividendos sobre el capital» (Facio, 1973: 224).

Y dice varios meses más tarde en *Obras de Rodrigo Facio*: «Un programa costarricense de rectificaciones económicas» :

«Habremos así abandonado el liberalismo económico, pero no destruyéndolo con una estatización de carácter totalitario, sino superándolo mediante un régimen mixto de organización autónoma cooperativa de las fuerzas económicas democráticas y de intervención del Estado, a través de sus “servicios” sobre las fuerzas económicas oligárquicas monopolistas». (Facio, 1973: 251).

Se puede concluir de las citas anteriores que, Rodrigo Facio pretende llegar a un régimen de cooperativización general, pasando por un período de coexistencia entre un sector de la economía nacional comandado por la organización cooperativa y los servicios del Estado y otro sector dominado por las fuerzas oligárquicas o monopolistas. Facio está conciente de que existe un problema no solo con las fuerzas que constituyen monopolios de hecho, sino con aquéllas que tienen una posición privilegiada, a las cuales incluye en el concepto más amplio de fuerzas oligárquicas.

En sus primeros años, más que anti-capitalista fue anti-oligarca. Dicha posición, no se caracterizó por una salida violenta frente a la oligarquía o por un desconocimiento de sus derechos; sino que busca una nueva relación entre las clases, procurando la armonización en las mismas por métodos no violentos.

Si alguna fuerza podía ser calificada claramente de oligárquica, en 1941, cuando Facio escribe «Estudio Sobre Economía Costarricense» era el sector de los grandes cafetaleros. Sin embargo, en esa misma obra en que plantea una idea que es el germen de lo que será la alianza futura con dichas fuerzas. Dice Facio:

«No se trata de terminar con el café ni aún de negarle el apoyo nacional —bien se comprende que debe continuar siendo nuestra principal actividad económica— solo de emprender una campaña decidida para crearle al país nuevas fuentes de riqueza de mercado externo e interno, que al restarle a la del café su preeminencia absoluta dentro de la economía patria y solucionar así las desventajas de todo género del monocultivo, hagan posible material y espiritualmente que Costa Rica prosiga, o más bien, reanude su desarrollo de sociedad democrática y de nación independiente [...] Conste claro: apoyaríamos incluso, nuevas medidas de estímulo y protección para el café, siempre que ellas fuesen ideadas como parte de un gran plan de organización y vigorización racionales y democráticas de la economía nacional» (Facio, 1973: 106).

Al final de este ensayo, concreta más detalladamente su posición frente a este sector cafetalero afirma que con las soluciones propuestas Costa Rica se acercaría:

«Al ideal de una producción más voluminosa y más diversificada, capaz de atenuar o atemperar los perjuicios del cultivo único, sin tocar directamente a este. No se trata —repetimos una última vez— de atacar el café, sino de levantar el nivel de los otros artículos de producción nacional. Pero ya que el café constituye una situación de privilegio establecida dentro del país, parece justo y lógico que les cobre a sus beneficiarios, a través de las instituciones sociales y fiscales que les indicamos continuación la ayuda estatal que se les presta: Establecimiento del impuesto progresivo sobre la renta; promulgación de una ley especial de salarios mínimos para las grades fincas cafetaleras; responsabilidad de las grandes fincas cafetaleras por los accidentes de trabajo, no solo industrial sino también agrícola. Y además de eso, buscando democratizar las condiciones sociales del negocio: formación de cooperativas de pequeños cafetaleros para transformar y exportar su producto» (Facio, 1973: 174-175).

A juicio de Facio, la enorme concentración económica pudo haber sido evitada por medio de una intervención del Estado, donde se debió promover una corrección del sistema sobre la base de garantizar plenamente la propiedad privada, pero estableciendo mecanismos tendientes a una más justa distribución de las cargas fiscales, a mejores condiciones laborales y a combatir la existencia de fondos ociosos.

Se garantiza la propiedad privada, una de las garantías más relevantes, la institución de la expropiación con indemnización previa. Se garantiza la ganancia como el motor fundamental del sistema económico, aunque, debido a la magnitud de los negocios, se llegue a obtener una utilidad considerada «excesiva». Claro, paralelamente, se propone un impuesto progresivo sobre la renta, al tiempo que mejores condiciones laborales como salarios mínimos y legislación sobre accidentes de trabajo.

Un tiempo antes, Facio escribía en: «*Salvación de la democracia por el liberalismo Colombiano*» lo siguiente:

«El liberalismo no es enemigo del capital, pero entendiendo que tienen contraída mayor deuda con el Estado quienes mayores beneficios derivan de él, por la magnitud y el carácter de sus negocios y actividades, reparte equitativamente las cargas públicas, haciéndolas gravitar con mayor presión sobre los poseedores del capital; para eso dicta trascendental legislación tributaria que establece los impuestos directos y progresivos sobre la renta y la utilidad excesiva, con lo que

logra no solo cumplir un acto de justicia y de lógica, sino, en pocos años, incrementar por manera fabulosa el desarrollo total de la nación» (Facio, 1973: 14).

Aquí Facio introduce la idea de un impuesto progresivo, no solo sobre la renta sino sobre la «utilidad excesiva». Se permite la utilidad considerada «excesiva», pero se hace gravitar en mayor medida la carga fiscal sobre el que tiene mayores recursos. Al plantearse estas medidas se enfrenta el problema de la concentración de la riqueza en sus efectos y no en sus causas. Además, la naturaleza de estas sugiere un enfrentamiento, débil y marginal, frente a la magnitud de los efectos.

A su vez será rematado por un planteamiento sobre el tema de las clases sociales, el poder del Estado y los partidos, lo que permitirá que estas medidas perjudiquen lo menos los intereses de los grupos económicamente poderosos. Así, el salario mínimo será realmente el «mínimo» necesario para que haya paz social y los impuestos deberán ser los estrictamente necesarios para que el Estado cumpla el mismo objetivo de mantener la estabilidad social y política. Por supuesto, que la utilidad excesiva, será un concepto cada vez más confuso y el impuesto progresivo sobre la renta, no debe afectar mucho, los de por sí «pequeños y razonables márgenes de ganancia» y una vez fijados lograr evitarlos.

Otras medidas, como el impuesto progresivo sobre las tierras ociosas y la formación de cooperativas sí se dirigen hacia un aspecto de las causas del problema, pero en una forma parecida, debido a su propia naturaleza y a la correlación de las fuerzas políticas y económicas.

La hipótesis de Facio es que mediante un proceso evolutivo el cooperativismo busca el «eliminar en forma total el sistema capitalista de dividendos sobre el capital para sustituirlo por el dividendo sobre el uso de la función social» (Facio, 1973: 224).

Pero. ¿Cuál es la base teórica para suponer, que las cooperativas o el orden cooperativo mediante la competencia llegará a desplazar al orden capitalista? Expone en «*El cooperativismo como ideología o programa de reforma social*»

«El régimen cooperativo mejora notoriamente la situación material del obrero, abaratando el costo de su vida por la eliminación del intermediario y permitiendo un alza de salarios, en las empresas cooperativizadas, que no resistirían las empresas capitalistas [...] El orden cooperativo difunde los beneficios comerciales e industriales entre todos los ciudadanos organizados en cooperativas, en tanto que el orden capitalista los concentra en un número asaz restringido de beneficiarios». (Facio, 1973: 221)

En síntesis, según Facio, las cooperativas con relación a las empresas capitalistas producen a un menor costo porque eliminan al intermediario; venden más barato y en mayor cantidad, por lo que ganan más, pagan mejores salarios, con lo que atraen trabajadores y ofrecen posibilidad de desarrollo a muchos pequeños propietarios por ser más justo su sistema de distribución de dividendos por viabilidad empresarialmente hablando.

Lo anterior, parte de un supuesto que no es correcto y es que el capitalista no podrá reducir sus costos y tendrá que seguir pagando lo mismo por los «servicios» del intermediario.

Esto podría sucederles a algunos capitalistas, pero no a los más grandes que incluso podrán controlar todas las etapas del proceso productivo y limitar sus ganancias ofreciendo precios iguales o mejores que los de las cooperativas y estarían en capacidad de hacer lo mismo en cuanto se refiere a los salarios. Siendo ello así, toda la perspectiva sobre el desplazamiento del sector capitalista por el cooperativo se debilita.

El gran capital costarricense es ya poderoso, donde para sobrevivir los sectores necesitan obtener ganancias y que sea subsanada por algunos capitales medianos, pequeños y fuertes unidos, no bastando para ello tan solo el aporte de los pequeños.

La obtención de recursos por parte del Estado tiene límites, establecidos en el mismo sistema propuesto por Facio. No pueden desestimular la producción, afectando la obtención de la ganancia. El planteamiento político de Facio no conduce a transformar una realidad hegemónica, dominada claramente por los sectores capitalistas, es obvio que estos recursos serán los posibles y que no se destinarán a hacerle problema a dichos intereses.

Así las desiguales condiciones en el plano económico se unen condiciones desiguales en el plano político. Aún en la hipotética situación de que el poder del Estado estuviese en manos de un grupo comprometido con el ideario de Facio, se impondría sobre el sector cooperativo, pues, el tipo de sistema propuesto tiene una fuerte tendencia a la concentración a favor del que parte con mayores recursos y el Estado nunca tendría los ingresos necesarios para compensar dichas desigualdades. El sistema económico planteado, lejos de conducir a la superación del sector «capitalista», es dependiente del mismo.

Dicho sistema perpetúa el poder económico del gran capital y genera los sectores políticos protectores de sus intereses. Es un problema de viabilidad económica. El gobernante no tiene en sus manos amplio margen de maniobra frente a este sector, pues, en la práctica, el mismo resulta ser la base fundamental de la economía. De modo que, aún en una situación muy difícil de concretar, y por su naturaleza muy

pasajera, que supondría que con la hipótesis planteada no se lograría el objetivo perseguido, se quedaría en la dicotomía ética del objetivo deseado y el objetivo logrado.

Descartado el logro del objetivo de Facio, sobre desplazar por su método el sector de la economía «capitalista» por el cooperativo, sí es posible, aunque no sin grandes dificultades, la supervivencia de una sección cooperativa como la propuesta. Esbozando lo que podría ser el programa de desarrollo cooperativo, para lograr cumplir la función dicha, Facio agrega:

«[...] se formarán, por ejemplo, cooperativas de pequeños productores de café, caña de azúcar y granos por regiones geográficas para obtener una situación de fortaleza económica e igualdad de contratación con los propietarios de beneficios, ingenios y con los comerciantes en grande, respectivamente; cooperativas de crédito que probablemente serían la última etapa de perfeccionamiento social y técnico del sistema de Juntas Rurales de Crédito del Banco Nacional; cooperativas de producción agrícola industrial o mixta conforme ello vaya siendo posible y siguiendo más o menos los lineamientos de la cooperativa de Producción Agrícola Industrial de Grecia, [...] en vías de organización.

Luego han de formarse ligas o federaciones cooperativas por regiones y finalmente llegarse a los acuerdos generales anuales entre todas esas cooperativas y las de consumo rural o urbano que se vayan organizando del lado de la demanda» (Facio, 1973: 249-250).

Dicho desarrollo se daría con la acción de las cooperativas en distintas formas dependiendo de cómo es su actividad económica:

- Control indirecto de las actividades semi-monopolizadas por medio de la organización de quienes sufren directamente el semi-monopolio.
- Medio de defensa de la pequeña propiedad y la industria sometida a la libre competencia.
- Gestor o contralor de actividades económicas de interés público como elaboración industrial de ciertos productos agrícolas, el comercio interior de granos, entre otros.

## 6. El Artículo 46 de la Constitución Política y la ley de Asociaciones Cooperativas

Todo el bagaje ideológico desarrollado por Rodrigo Facio se plasma en legislación en el período en estudio, básicamente resultan relevantes

la redacción del artículo 64 de la Constitución Política y la ley de Asociaciones Cooperativas ya referida.

En cuanto al artículo 64 de la Constitución Política del 7 de noviembre de 1949 el mismo estableció al momento de su promulgación lo siguiente:

**Artículo 64.** El Estado fomentará la creación de cooperativas como medio para facilitar mejores condiciones de vida de los trabajadores.

Se recoge de esta forma el concepto de fomento por parte del Estado en los términos en que lo hizo en la Asamblea Nacional Constituyente, al argumentar en favor de la orientación de la economía por parte de dicha institución política dentro de un esquema capitalista al establecer que la dirección de una economía capitalista lejos de ser la planificación autoritaria o estatista, es la actividad de la intervención normal de todas las democracias modernas. Con esa tesis, la participación del Estado fomentando las cooperativas lo establece como una actividad normal, es decir una función consustancial a la naturaleza del organismo político, pero deja de lado algunos aspectos que consideramos relevantes.

Así, debería ese fomento estatal del cooperativismo considerar criterios legítimos de igualdad como los siguientes:

- A cada quien según sus necesidades: Opera a nivel del mínimo existencia, la sociedad debería procurar a cada individuo ciertos mínimos de satisfacción de derechos económicos y sociales que no puede asegurarse por sí mismo.
- A cada quien según sus méritos: Más allá del mínimo asegurado, deben regir criterios basados en el mérito o las obras y su correlativo de igualdad de oportunidades: son aceptables las desigualdades por el distinto esfuerzo y aptitudes de las personas que resultan del juego de mercado.
- El Estado debe promover igualdad de oportunidades y condiciones, de compensación de desventajas de partida: educación de amplia cobertura y calidad según estándares internacionales (mezcla humanista y tecnocrática, con elementos de educación financiera y para la resiliencia), que promueve incremento de productividad media de la economía, e impulso del emprendimiento, grande, pequeño, mediano y asociativo, ligado a la innovación científica y tecnológica, para que los beneficios del juego de mercado sean inclusivos.

El precepto constitucional señalado se orientó más como una forma de clientelismo repartidor de beneficios que como una forma de eman-

cipación social y humana. El Estado burocrático se impone al individuo y al grupo social, estableciendo su propia prioridad de consecución de intereses que normalmente se expresa en ventajas para esa capa burocrática y pocos logros para el individuo y sus organizaciones.

El fomento estatal de un cooperativismo de visión capitalista limitó la posibilidad de desarrollar un movimiento compuesto por organizaciones colectivas de base popular que buscaran resolver las necesidades materiales mediante relaciones sociales donde prevalezcan la igualdad, la reciprocidad, el sentido de pertenencia y la autoridad legitimada en la comunidad.

En cuanto a la ley de Asociaciones Cooperativas, ley número 4179, se debe indicar que ha tenido múltiples reformas desde su promulgación, pero para los efectos de este trabajo nos queremos concentrar en el artículo 3 inciso c-) que literalmente establece:

«Artículo 3.º—Todas las cooperativas del país deberán ajustarse estrictamente a los siguientes principios y normas:

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».

Tal y como lo hemos expresado líneas atrás, el modelo cooperativo existente en Costa Rica está caracterizado por la participación de personas con grandes diferencias económicas entre sí, y esta condición no se debe a una simple diferenciación ocurrida entre los pequeños propietarios, ni es simplemente debida a una desviación con respecto al pensamiento teórico del ideólogo, sino que es una expresión que se dejó abierta desde la concepción misma ya que siempre se dejó abierta la posibilidad de que en el movimiento cooperativo propuesto participaran todas las clases sociales interesadas, y ese interés concreto se ve expresado en la definición legal adoptada en el artículo transcrito, con el cual se justifica legalmente la perpetuación de la diferenciación originaria con la cual los socios llegan a la cooperativa.

Es decir, la coexistencia de grandes capitalistas y pequeños y medianos propietarios en cooperativas en Costa Rica, justificada en la concepción teórica de Rodrigo Facio, se expresa normativamente en el enunciado que permite el reparto de excedentes conforme a la participación en el uso común del objetivo cooperativo, lo que significa que quién más aporte más devenga de excedentes, en una distribución claramente capitalista. Y si bien es cierto, se justifica que haya reconoci-

miento conforme los méritos, no es menos cierto que debe tenerse un arranque equitativo en esos méritos, por ejemplo si un pequeño productor de leche se incorpora a una cooperativa de productores de leche y su aporte es limitado a su realidad y no a su productividad, el gran productor de leche que también es asociado a la cooperativa va a recibir más excedentes porque por su condición entrega mas leche, no porque sea más productivo, y en esa ecuación la diferencia de reconocimiento de excedentes se hará permanente.

## Consideraciones finales

El objetivo del presente ensayo ha sido visualizar la política pública del cooperativismo en Costa Rica a partir de las bases ideológicas de Rodrigo Facio, estudiando en concreto el lapso que cubre los años 1940-1970, en específico con la inclusión del texto del artículo 64 en la Constitución de 1949 y con la promulgación de la Ley de Asociaciones Cooperativas.

Se partió de considerar los conceptos enarbolados por el ideólogo de forma tal que se acredita que la expresión normativa, tanto a nivel constitucional como legal fue coherente con lo esbozado en las concepciones teóricas que sirvieron de precedente.

En ese sentido, la existencia de un Estado que fomente una expresión cooperativa que haga coexistir el obrero, el pequeño o mediano propietario y el gran propietario se constituye en un eje fundamental del planteamiento ya que las cooperativas pueden competir con las empresas capitalistas porque producen a un menor costo, porque eliminan al intermediario; porque venden más barato y en mayor cantidad, por lo que pueden ganar más, pagando mejores salarios, con lo que atraen obreros y ofrecen posibilidad de desarrollo a muchos pequeños propietarios por ser más justo su sistema de distribución de dividendos por viabilidad empresarialmente hablando. Y justifican la toma de decisiones en el principio democrático de una persona un voto como una forma de inclusión social.

No obstante, esa coexistencia teóricamente fundada, va a conducir en la práctica a que las diferencias originales se mantengan y amplíen, y la subordinación del pequeño y mediano al grande, aún en toma de decisiones democráticas, con lo que el afán del cooperativismo como motor de la movilización social se ve atenuado.

Esta situación no es una consecuencia del modelo universal, sino la expresión adoptada en Costa Rica conforme los conceptos teóricos analizados y cuestionados.

## Bibliografía

- FACIO BRENES, Rodrigo: «Autoridad y Libertad». En *Obras de Rodrigo Facio*. Tomo I, Costa Rica, 1973.
- FACIO BRENES, Rodrigo: «El cooperativismo como ideología o programa de reforma social». *Obras de Rodrigo Facio*. Tomo I, Costa Rica, 1973.
- FACIO BRENES, Rodrigo: «Estudio sobre economía costarricense». En *Obras de Rodrigo Facio*. Tomo I, Costa Rica, 1973.
- FACIO BRENES, Rodrigo: «La victoria del hombre contemporáneo sobre los dogmatismos económicos-sociales». *Obras de Rodrigo Facio*. Tomo I, Costa Rica, 1973.
- FACIO BRENES, Rodrigo: «Un programa costarricense de rectificaciones económicas». *Ibid.*, Costa Rica, 1973.
- FACIO BRENES, Rodrigo: «Ventajas sociales y económicas de las cooperativas». *Obras de Rodrigo Facio*. Tomo II, Costa Rica, 1973.
- FACIO BRENES, Rodrigo: «Ensayos cooperativos en Costa Rica». *Obras de Rodrigo Facio*. Tomo III, Costa Rica, 1973.
- FACIO BRENES, Rodrigo: «Salvación de la democracia por el liberalismo colombiano». En *Obras de Rodrigo Facio*. Tomo III, Costa Rica, 1973.

# El principio democrático en la legislación costarricense

## The democratic principle in Costa Rican law

José Daniel Sánchez Delgado y Carlos José Jacobo Zelaya<sup>1</sup>

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2393>

Recibido: 08.07.2021  
Aceptado: 09.09.2021

---

**Sumario:** 1. Introducción. Breve historia de los Principios Cooperativos.—2. Concepto Cooperativa en Costa Rica. Legal y Jurisprudencial.—3. Principio Democrático.—4. Concepto del Principio Democrático. Alcance real del principio.—5. Casos en donde se busca burlar este principio creando diferencias de acuerdo al tipo de asociado. Asambleas de Delegados.—6. Dinamismo del principio democrático en tiempos de pandemia. Sesiones Virtuales.—7. El principio democrático y el supervisor financiero en las Cooperativas de Ahorro y Crédito en Costa Rica. Director Independiente y normativa relativa a Idoneidad de los Directores.—8. Un caso que pende en los Tribunales contra el Supervisor en Costa Rica.—9. Conclusión de la vivencia del principio democrático en Costa Rica.—Bibliografía.

**Resumen:** En este trabajo los autores nos proponemos desarrollar como se vive el principio democrático en Costa Rica, cuáles son los problemas, su desarrollo, sus realidades y los problemas que se viven con relación a este principio a lo interno y a lo externo de las cooperativas, asambleas de socios y asambleas de delegados, así como en especial las diferencias y litigios con los entes reguladores del sector Ahorro y Crédito, para lo cual también se dará una breve visión del marco legal cooperativo de nuestro país.

**Palabras clave:** principio democrático, cooperativas, pandemia, regulación, autonomía, supervisión, naturaleza cooperativa, un hombre un voto.

**Abstract:** In this work, the authors propose to develop how the democratic principle is lived in Costa Rica, what are the problems, its development, its realities and the problems that are experienced in relation to this principle internally and externally of cooperatives, assemblies of partners and delegate assemblies, as well as in particular the differences and litigation with the regulatory entities of the Savings and Credit sector, for which a brief overview of the cooperative legal framework of our country will also be given.

**Keywords:** democratic principle, cooperatives, pandemic, regulation, autonomy, supervision, cooperative nature, one man one vote.

---

<sup>1</sup> Daniel Sánchez Cooperativista y Juez del Tribunal Penal de Juicio de Flagrancia y Carlos Jacobo Asesor de Cooperativas.

## 1. Introducción. Breve Historia de los Principios Cooperativos

Nuestra intención con el presente artículo es dar unas pinceladas de cómo opera este principio en nuestro país, siendo sin lugar a duda uno de los principios fundamentales de las Cooperativas en general y diferenciador de las cooperativas en particular con otras formas asociativas. Para ello iniciaremos primero dando una pequeña pincelada de que son los principios cooperativos y su importancia identificadora, así como diferenciadora con las demás formas asociativas (incluidas las sociedades de capital), para aterrizar antes de entrar en el tema de fondo en una pequeña pero significativa muestra de nuestro derecho cooperativo.

Las cooperativas nacen como agrupaciones de personas que se unen para satisfacer necesidades comunes y podemos encontrar antecedentes incluso en tiempos de la prehistoria (incluso el homo sapiens se separa y avanza sobre todos los demás homínidos cuando logra dominar el lenguaje y con él comienza a cooperar para defenderse de los grandes depredadores y por medio de la unión cazar las grandes presas), valga decir, con los autores patrios Oscar Aguilar Bulgarelli y Carlos Luis Fallas Monge, lo siguiente:

«Cooperar, en el amplio sentido de la palabra, equivale también a coordinar y a unir los esfuerzos y los recursos en una tarea que persigue el bien común, conducta que podemos observar en todas las etapas de la historia humana, desde el más remoto pasado hasta el presente»<sup>2</sup>.

Luego en un estadio más reciente podemos decir que la génesis de las cooperativas se puede ubicar en la solución de los problemas económicos de las personas que las conforman, ya sean estos la generación de empleo (para solucionar la falta de trabajo) la producción y el consumo (ante la falta de capital de trabajo para el desarrollo de pequeñas, medianas y grandes empresas) o bien el ahorro y el préstamo (en donde se busca el acceso a dichos servicios al costo) y en todos los casos a través del tiempo se ha generado también un derecho al retorno de las ganancias que generen estas operaciones hacia sus asociados (dueños de la empresa) a través de la devolución de los excedentes de la actividad cooperativizada. Así podemos coincidir con el profesor Dante Cracogna, cuando nos informa, en las dos siguientes citas:

---

<sup>2</sup> Aguilar Bulgarelli, Oscar y Fallas Monge, Carlos Luis: *El Movimiento Cooperativo en Costa Rica*, CENECOOP, Imprenta Nacional, San José, Costa Rica, 1990, p. 41.

«Las cooperativas nacieron para procurar solución a los grandes problemas económicos de su tiempo: el acceso al consumo de los trabajadores del naciente capitalismo industrial en Inglaterra; la provisión de empleo frente a la crisis de ocupación en Francia y el suministro de crédito para la actividad productiva de los agricultores y los artesanos en Alemania. De manera que el compromiso de las cooperativas con la actividad crediticia surge de sus mismos orígenes puesto que la oportuna atención de ella implicaba dotar a los sectores de la producción rural y urbana de los recursos necesarios para cumplir su cometido y de esa manera mejorar su propia situación y a la vez contribuir al progreso general.»<sup>3</sup>

y la segunda indica,

«Es de todos conocido que el cooperativismo en su versión actual, moderna, arranca con la Revolución Industrial y concretamente con un hito histórico que todos coincidimos en ubicar en Rochdale en 1844, cuando nació la primera cooperativa del mundo destinada a permanecer en el tiempo. En ese entonces no había legislación sobre cooperativas porque estas eran un hecho social novedoso, un fenómeno original, producto de la creación de un grupo de obreros textiles que buscaban solucionar sus problemas mediante alguna forma de organización. Por ende, para lograr su reconocimiento como persona jurídica, sus creadores tuvieron que registrarla bajo la Ley de Mutualidades (*Friendly Societies Act*) de 1795. De manera que las cooperativas le pidieron prestado inicialmente a las mutuales su régimen jurídico para poder adentrarse en el campo de la relaciones con los otros sujetos de derecho.»<sup>4</sup>.

Es decir, las cooperativas en su dimensión actual surgen, y en esto existe consenso, con los pioneros de Rochdale en 1844, como una reacción al capitalismo salvaje que trajo consigo la Revolución Industrial, en Inglaterra, por lo cual, como medio idóneo para enfrentar estos efectos los tejedores de lana de la comunidad de Rochdale unieron sus esfuerzos, primero como una cooperativa de consumo y así con el esfuerzo común lograr mejores precios en compras más grandes que las que era posible realizar individualmente; luego con la actividad pro-

---

<sup>3</sup> Cracogna, Dante: *Revista Asociación Internacional Derecho Cooperativo*, Universidad de Deusto, Bilbao, España, 2015, pp. 19 y 20.

<sup>4</sup> Cracogna, Dante: «El derecho cooperativo en perspectiva internacional, comparada: América Latina y el Mercosur», Artículo de presentación al libro *International Handbook of Cooperative Law*, editado por Dante Cracogna, Antonio Fici y Hagen Henry (Edit. Springer, 2013), Buenos Aires, Argentina, mayo de 2014. pp. 5 y 6.

pia, la del tejido de lana, logrando así en bloque, mejores precios y condiciones de negociación que las que obtenían individualmente.

Los pioneros convencidos del éxito de su organización promulgaron varios principios, para consolidar la estructura cooperativa, su difusión y su permanencia en el tiempo. Dentro esos primeros principios tuvieron carácter innovador y sobre todo diferenciador, el de puertas abiertas, el de un hombre un voto, sin importar las aportaciones a la asociación, el derecho de elegir y ser elegido por mayoría de forma democrática y el principio de educación, entre otros.

Es a través precisamente del quinto principio, el de educación que el modo de ser cooperativo busca expandirse, darse a conocer y difundirse en todos los lugares y tiempos, por lo que coincidimos plenamente con el maestro Dante Cracogna cuando nos dice:

«La cooperación como tendencia humana profunda y el cooperativismo como la doctrina que la organiza racionalmente para su actuación económica y social, tienen una intrínseca vocación expansiva; no se conciben limitados a determinado grupo o sector. Por lo tanto esa fuerza de expansión y crecimiento se proyecta necesariamente hacia el futuro para asegurar su permanencia y propagación.»<sup>5</sup>

Es así como las demás cooperativas comienzan a copiar los principios desarrollados en sus estatutos sociales, como lo señala el profesor de la Universidad de Deusto, Alejandro Martínez Charterina, cuando señala:

«El principal elemento que confiere prioridad a la cooperativa de Rochdale como punto de partida del cooperativismo moderno es, como venimos observando, el hecho de que en sus Estatutos y en sus prácticas se destacan unas reglas de funcionamiento que las cooperativas posteriores a ella iban a ir copiando y que terminarían por denominar principios cooperativos, elemento principal de su identidad»<sup>71</sup>.

Estos principios, que orientan las conductas de la empresa cooperativa y la hacen diferente a otras empresas que acomodan sus comportamientos a otros principios o que carecen de principios, emanan de los Estatutos de la *Rochdale Society of Equitable Pioneers* de 1844, de las enmiendas de los Estatutos de 1845, y de diversos acuerdos de asambleas posteriores hasta los Estatutos de 1855.»<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Cracogna, Dante y Arnáez Arce, Directora Dra. Vega María: *Difusión de los Valores y Principios Cooperativos entre la Juventud*, Editorial Dykinson, Madrid, España, 2015, p. 13.

<sup>6</sup> Martínez Charterina, Alejandro: en su ensayo *Los Principios Cooperativos*, publicado en la WEB <https://mex.com/vid/principios-cooperativos-673174669>.

Luego en el año 1895, en el mes de agosto, surge en Londres la Alianza Cooperativa Internacional, para reunir en su seno a las cooperativas formadas a lo largo de Europa en la segunda mitad del siglo XIX, que dentro de sus Estatutos realiza una declaración de su misión, en la cual indica que se constituirá en el custodio de los principios y valores cooperativos, adoptando como tales los de Rochdale. Con el tiempo en diversos congresos celebrados por la Alianza Internacional Cooperativa se le han efectuado modificaciones a los principios iniciales creados por los pioneros de Rochdale, sin embargo, los principales se conservan hasta nuestros días en su esencia, entre ellos el principio democrático que nos ocupa en este trabajo.

## 2. Concepto Cooperativa en Costa Rica. Legal y Jurisprudencial

Antes de ver como nuestra ley define lo que debemos entender en Costa Rica como una cooperativa, analizaremos algunos conceptos de doctrina, para ver que en el fondo se mantienen los elementos principales de las diferentes definiciones de cooperativa. En efecto al definir cooperativa podemos encontrar esas notas diferenciadoras:

«En la actualidad, es aceptado de forma mayoritaria que la cooperativa es una empresa que tiene por objeto prioritario la promoción de actividades económicas y sociales de sus miembros y la satisfacción de sus necesidades **con la participación activa de los mismos**, observando los principios cooperativos y atendiendo a la comunidad de su entorno.»<sup>7</sup>

«Las cooperativas son asociaciones abiertas y flexibles, de hecho y derecho cooperativo, **de la Economía Social y Participativa, autónomas**, de personas que se unen mediante un proceso y acuerdo voluntario, para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes, para generar bienestar integral, colectivo y personal, por medio de procesos y empresas de propiedad colectiva, **gestionadas y controladas democráticamente**.

Una de las notas distintivas de las sociedades cooperativas respecto de otros tipos sociales es que desarrollan una actividad económica orientada a la satisfacción de determinadas necesidades socio-económicas de sus socios, idea íntimamente ligada al carácter mutualista de esta clase de sociedades.

---

<sup>7</sup> Gadea, Enrique y otros: *Régimen Jurídico de la Sociedad Cooperativa del siglo XXI*, Editorial Dykinson, Madrid, España, 2009, p. 33.

... Es decir, la actividad social de la cooperativa se orienta necesariamente hacia sus socios, que son los destinatarios principales de las actividades económicas y sociales que esta lleve a cabo.»<sup>8</sup>

Para nuestra Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del Incoop promulgada en el mes de agosto del año de 1968, cooperativa es de acuerdo al artículo 2:

#### Artículo 2.—(LAC)

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*.

En el artículo 64 de la Constitución y en el artículo primero de la Ley, podemos ver como se ordena la promulgación de las cooperativas como medio eficiente de distribución de la riqueza, lo que las hace que sean consideradas de utilidad pública e interés social, en efecto dichos artículos señalan:

#### Artículo 64.

El Estado fomentará la creación de cooperativas como medio para facilitar mejores condiciones de vida de los trabajadores. *Asimismo, procurará el desarrollo del solidarismo como instrumento de crecimiento económico y social de los trabajadores, tanto en el sector privado como en el sector público. Asimismo, reconocerá el derecho de patronos y trabajadores a organizarse libremente en asociaciones solidaristas, con el fin de obtener mejores condiciones de vida y desarrollo económico y social. \*Reformado por el artículo único dela ley 8952 del 21 de junio de 2011.*

#### 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.

---

<sup>8</sup> Vargas Vasserot, Carlos: *La Actividad Cooperativizada y las Relaciones de la Cooperativa con sus Socios y con Terceros*, Editorial Thomson-Aranzadi, Navarra, España, 2006, pp. 57 y 58.

La Sala Constitucional de Costa Rica (máximo órgano de control constitucional), desde el año 1996 en el voto 400-96, señaló con relación a las cooperativas:

«II.—Este Tribunal en resolución número 0399 de las quince horas dieciocho minutos del veintitrés de enero de mil novecientos noventa y seis, al resolver la acción de inconstitucionalidad número 0774-V-93 y, en relación con lo que aquí se ventila, externó: ““Doctrinariamente se ha considerado que las asociaciones cooperativas como medio de desarrollo del cooperativismo son, precisamente, organizaciones o grupos de personas organizadas con miras a la satisfacción de una necesidad o de interés común para todos. Así, designase como cooperativismo la tendencia o doctrina favorable a la cooperación en el orden económico y social, que tiene su manifestación en el acercamiento de las personas o de grupos de ellas para la realización de su ayuda recíproca en el cumplimiento y obtención de determinadas finalidades. El cooperativismo alcanza tales fines mediante la formación de sociedades cooperativas o de organismos mutuales, representantes de una forma de cooperativismo. Igualmente, la determinación de un concepto o definición de entidad cooperativa, no debe estar regido por otra cosa más que por sus características, dentro de las cuales, en resumen, se encuentran las siguientes: a) Que son entidades de servicios e instrumentos para el ejercicio de la mutua ayuda. b) Que concurren en ellas la variabilidad de los socios y de capitales, con ciertas restricciones de índole meramente cautelar. c) Que se rigen por el principio de puerta abierta como la libre adhesión y el derecho de baja voluntaria, es decir, la puerta abierta como derecho del socio. En el caso de la legislación argentina, dicho derecho del socio se limita, supeditando al socio a las condiciones derivadas del objeto social. d) Que poseen un interés limitado del capital y de la participación de los socios en los llamados excedentes. e) Que su organización busca incessantemente la educación cooperativa y, f) La primacía del principio y obligación de neutralidad ideológica. Por otra parte, debemos considerar que el vocablo “Cooperativa” indica el marco ético y legal en el que una reunión voluntaria de personas, sin fines de lucro, persiguen la obtención de bienes y servicios en las condiciones más favorables para el progreso económico y social de sus miembros, con el respaldo del esfuerzo propio y la ayuda mutua de cada socio, o sea, que las cooperativas son asociaciones de personas, naturales o jurídicas organizadas con arreglo a los preceptos de las disposiciones correspondientes, para representar, suplir o ampliar la capacidad económica de los asociados mediante la acción combinada en una empresa colectiva y que, tendiendo a eliminar el lucro, procurarán la satisfacción más ventajosa de alguna necesidad común y la elevación del nivel social y económico de estos»<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Voto 400-1996 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

Como elementos adicionales para que el lector pueda tener una mejor comprensión de la regulación (claro muy general por la naturaleza de este trabajo) de las cooperativas en Costa Rica, debemos complementarlo con el artículo 6 de la Ley 7391 que es la Ley de Regulación de Actividad de Intermediación Financiera de Organizaciones Cooperativas, promulgada en el año 1994 y a la vez con su artículo 2, y 131 de la Ley de Asociaciones Cooperativas y finalmente con el voto 998-93 que las define con entes de derecho privado, a saber:

#### Artículo 6.—(7391)

Las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito son entidades de carácter privado, *de naturaleza cooperativa*, que se constituyen con el propósito de promover el ahorro entre sus asociados y de crear, con el producto de esos recursos, una fuente de crédito que se les traslada a un costo razonable, para solventar sus necesidades. Asimismo para brindarles otros servicios financieros que funcionan mediante un esquema empresarial, que les permite administrar su propio dinero *sobre la base de principios democráticos y mejorar sus condiciones sociales, económicas y culturales.*

*Es de interés social, la constitución y funcionamiento de estas organizaciones, como uno de los medios más eficaces para el desarrollo socioeconómico de los habitantes.*

#### Artículo 2.—

Las actividades de intermediación financiera cooperativa *son actos cooperativos*, por lo cual quedan *sometidos al derecho cooperativo*; sin embargo, supletoriamente se regirán por el derecho mercantil, *en cuanto sea compatible con su naturaleza especial.*

#### Artículo 131.—

Los casos no provistos en la presente ley, en la escritura social o en los estatutos de la respectiva asociación, se *resolverán de acuerdo con los principios que se deriven de esta ley; en su defecto por los principios generales del Derecho Cooperativo*, y finalmente por las regulaciones del Código de Trabajo, del Código de Comercio y del Código Civil que por su naturaleza o similitud, puedan ser aplicables a estas asociaciones, siempre que no contravengan los principios, la doctrina y la filosofía cooperativas

I. Las Cooperativas son asociaciones de sujetos privados, con plena personería jurídica, que sirven como medio para promover el mejoramiento económico y social de sus miembros. Su constitución y funcionamiento son de utilidad pública e interés social. Son por ello entes privados con fines de servicio y no de lucro (artículos

1 y 2 de la Ley de Asociaciones Cooperativas). (Voto 998-93 Sala Constitucional)<sup>10</sup>.

Es importante aclarar desde ahora, que nos referiremos en este artículo a las cooperativas de ahorro y crédito en Costa Rica, por lo cual el artículo 2 de la Ley 7391 y el artículo 131 de la Ley de Asociaciones Cooperativas revisten importancia, por cuanto en el primero se establece en nuestro ordenamiento el concepto de acto cooperativo y de sujeción al derecho cooperativo y en el artículo 131 de la Ley de Asociaciones Cooperativas hace expresa referencia a que en caso de tener que recurrir a la interpretación de las normas esta se hará de conformidad a los principios del derecho cooperativo, de donde, resalta la importancia en nuestro derecho costarricense de los principios, valores y filosofía cooperativa.

### 3. Principio democrático

La ACI lo contempla como su segundo principio y lo enuncia de la siguiente manera:

#### **Segundo Principio: Control democrático de los miembros**

Las cooperativas son organizaciones democráticas controladas por sus miembros quienes participan activamente en la definición de las políticas y en la toma de decisiones.

Los hombres y mujeres elegidos para representar a su cooperativa, responden ante los miembros.

En las cooperativas de base los miembros tienen igual derecho de voto (un miembro, un voto), mientras en las cooperativas de otros niveles también se organizan con procedimientos democráticos

### 4. Concepto del Principio Democrático. Alcance Real

La gestión democrática no solo es un principio de los enunciados por la ACI, sino que es una de las grandes diferencias entre las sociedades de capital y las Cooperativas, que además se constituye en uno de sus pilares fundamentales. Al efecto se ha dicho, en las siguientes citas por el profesor Alberto Atxabal, lo siguiente:

---

<sup>10</sup> Voto 998-1993 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica

«Se puede afirmar que una empresa regida por el valor democrático constituye un elemento que promueve el desarrollo y la formación de la persona, y remueve los obstáculos de naturaleza económica o social que de hecho impiden la participación efectiva de los ciudadanos más débiles en la vida económica y política. En otras palabras, las cooperativas son instrumentos de **democracia económica** porque permiten a todos, también a los sin capital, tomar parte en la vida económica y social del país.»<sup>11</sup>

«En consecuencia, la participación democrática en las cooperativas garantiza una toma de decisiones empresariales más acertada y unas comunidades más sólidas (Mills y Davies, 2013). La participación democrática de los ciudadanos no se circunscribe solamente al ámbito político, sino que se amplía a la vida económica. Como afirma Divar, no cabe sostener la democracia política y evitar la económica.»<sup>12</sup>

«En este contexto, es necesario preservar la democracia como valor cooperativo que permite diferenciar a las cooperativas del resto de organizaciones económicas, puesto que los demás valores, de forma explícita o implícita, podrían ser asumidos por las empresas capitalistas convencionales (Buendía, 2009). La estructura de las cooperativas plasma la democracia como norma de comportamiento y característica diferencial del resto de empresas. No bastan las formas, debe haber voluntad para que todos los socios participen.»<sup>13</sup>

Es importante destacar, que en nuestra opinión el principio democrático va mucho más allá de un hombre un voto. Es decir, si es fundamental esta diferencia sustancial con las demás formas de asociatividad (incluidas las sociedades de capital), en donde casualmente la toma de decisiones desde el órgano máximo de la cooperativa como es la Asamblea de asociados o de delegados, según sea el caso, hasta las decisiones en el seno del Consejo de Administración y demás órganos societarios, de donde cada persona que participa en la discusión con sus ideas, sus opiniones y su voto, lo hace siempre bajo el mismo esquema de un hombre un voto, sin importar la cantidad de certificados de aportación que tenga, siempre será un hombre un voto.

---

<sup>11</sup> Atxabal Rada, Alberto y Arnáez Arce, Directora Dra. Vega María: *Difusión de los Valores y Principios Cooperativos entre la Juventud*, Editorial Dykinson, Madrid, España, 2015, p. 173.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 174.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 174 y 175.

Esto hace que el poder se diluya y la toma de decisión solo pueda encontrar una forma de exteriorizarse en la cooperativa y es a través de la más pura de las democracias que puedan existir, en donde siempre será la mayoría la que adopte las decisiones y acciones a emprender. Esto en tesis de principio, debe garantizar además, que el mejor interés de la cooperativa es que el debe prevalecer en la toma de decisión por cuanto, al no ser posible la concentración de poder (a menos que sea producto de la concertación entre un grupo importante de asociados) siempre deberá ser el norte de la cooperativa la salvaguarda de los mejores intereses de la cooperativa, que estos deben a su coincidir con el interés manifiesto de la mayoría, expresado, si y solo sí, a través de la manifestación democrática de su voluntad. No podemos entonces, sino que coincidir de nuevo con el profesor Atxabal cuando indica:

«Si la persona es libre y los socios de una cooperativa son personas, se debe permitir a todos ellos participar en la cooperativa con idéntica libertad y capacidad de decisión. Se diferencia así de manera sustancial de la sociedad capitalista.»<sup>14</sup>

En la práctica se debe tener mucho cuidado con las formas en que se desarrollan los ejercicios democráticos en las cooperativas. Así, en nuestra cooperativa que es de Ahorro y Crédito, la Asamblea General es de Delegados, pero para el correcto ejercicio democrático se debe asegurar que el sistema de elección de los delegados sea a su vez lo suficientemente representativo y democrático.

## 5. Casos en donde se busca burlar este principio creando diferencias de acuerdo al tipo de asociado. Asambleas de Delegados

Empero, el problema se sucede cuando las cooperativas se vuelven más complejas o resultan con un número mayor de personas. Para tales efectos, se describirá la reforma dirigida por ambos autores en una cooperativa financiera, cuya base responde a un nicho mayoritario pero abierta a ciertos tipos de posibles asociados. Coopejudicial RL es una cooperativa costarricense con 40 años de existencia, cuyo origen data de 1981. Esta cooperativa se establece y funda dentro del Poder Judi-

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 176.

cial Costarricense como nicho inmediato de acción. Con el pasar de los años, la lista de posibles asociados se extiende a asociaciones, familiares de asociados, funcionarios y jubilados del sector público, profesiones afines y abogados. En la descripción estatutaria de los años 80 se establecía una descripción de sitios o distritos electorales en virtud de una división territorial genérica y bajo la idea de una democracia indirecta en la que se procede a nombrar delegados que se corresponderían al 2% de la totalidad de delegados. Estos delegados escogidos en diferentes zonas del país (por ser una cooperativa arraigada en el nicho judicial comprende todo el territorio nacional). Esta descripción no se varió sino hasta el año 2019 en el que se impulsa una reforma a través de la cual se determina una división más científica de los distritos o grupos electorales y su peso de importancia en la asamblea. Así como también un corte de padrón electoral que no establecía el estatuto anterior. La división científica partió de la necesidad de impulsar una reforma que estableciera grupos y subgrupos electorales. Así las cosas, los grupos fueron: Pensionados y Jubilados del Poder Judicial, Servidores del Poder Judicial, Servidores del resto del Sector público, Jubilados del resto del sector público, Trabajadores de Instituciones Vinculadas al Poder Judicial o a Coopejudicial, Colaboradores de Coopejudicial, Ex oficio (en Costa Rica el Consejo de Administración y el Comité de Vigilancia son delegados ex oficio por disposición de la ley), Asociaciones y Familiares de asociados. El segundo grupo, servidores del poder judicial se convirtió por su tamaño en un grupo que reúne otros grupos descritos en virtud de la división territorial que tiene el Poder Judicial Costarricense, de manera que cada «circuito judicial» representa un subgrupo. Como se mencionó por decisión estatutaria y en virtud de la cantidad de personas asociadas se opta por una democracia indirecta, de manera que cada grupo escoge a sus delegados en atención a la siguiente regla. El total de delegados será el equivalente a un 2% de la cantidad de asociados, según el corte enviado al regulador el mes de diciembre del año anterior a la elección. Del mismo modo, el Tribunal electoral debe asignar la cantidad existente de asociados para cada grupo o subgrupo electoral. Una vez realizada esta acción se procede con la designación de puestos o delegados asignados. Para tal efecto se aplica una regla de cocientes. En primer lugar se calcula el 2% respecto del total de asociados y luego de cada grupo o sub grupo electoral. Los conscientes que den número entero representan de manera automática un delegado y los sub cocientes pasan a una segunda etapa con reglas específicas entre grupos electorales y asignación de espacios hasta llegar al total. Todo esto bajo los principios de representación y participación democrático derivados del Código Electoral de la república de Costa Rica.

La reforma establecida en Coopejudicial RL no solo permite potenciar los principios de la democracia representativa, sino que también permitió observar algunas circunstancias del modelo anterior que permitían, en cuanto a la sustitución o movilización de delegados, que grupos de con bases considerablemente menores tuvieran un mayor acceso a la representación por delegados, como lo fue el caso de los funcionarios internos de la cooperativa, que llegaron a tener 11 delegados en una conformación de asamblea de no más de 100 delegados totales y con un grupo electoral q no superaba los 50 trabajadores. En la reforma actual, un grupo electoral debe al menos superar el tanto de 52 asociados para poder acceder a un delegado.

La importancia de dimensionar el principio democrático en la realidad no solo permite implementar y mejorar procedimientos que garanticen el aforismo de «un asociado un voto» sino que también favorece la analítica de datos. Los procesos electorales y la necesidad de garantizar a todos los asociados el principio democrático permite conocer desde dentro la estructura asociativa de la cooperativa. Esta comprensión impacta de manera favorable el desempeño y trabajo de la cooperativa e introduce la necesidad de diseñar estrategias. En el caso de estudio, se determinó una participación disminuida en sectores con representación. Es decir, sectores que contaban con representantes y tan siquiera lograban alcanzar el mínimo del 2% y por otro lado, sectores que tenían una representación no acorde con la cantidad de asociados siendo lo correcto contar con más representantes.

Ahora bien, siempre de la mano con el principio democrático y sobre todo con el de autogobierno de las cooperativas, debe indicarse que los procesos electorales no pueden ser uniformes o calcados. Es decir, no necesariamente una práctica electoral sea conveniente implementarla en todas las cooperativas por igual. Así las cosas, un ejemplo interesante de sistema electoral tiene que ver con el supermercado Eroski, perteneciente al grupo Mondragón, en País Vasco. El Consejo rector de esta Cooperativa, opta por un sistema de puestos desde este órgano, en el que se le da mayor participación a un grupo dentro de la cooperativa, pero por razones específicas y de autogobierno. Se integra de la siguiente manera: Eroski S Coop, está compuesto por seis miembros pertenecientes a la comunidad de socios consumidores, y seis miembros de la comunidad de socios trabajadores, estando presidido, por un socio consumidor. Como se puede ver, la línea de trabajo del supermercado implica que existe una considerable mayor cantidad de asociados consumidores que socios trabajadores. Esta diferencia que parece grosera en la repartición de cuotas de poder no violenta el principio de «un asociado un voto», pues desde el principio de autogobierno la cooperativa

ha considerado esencial que los socios trabajadores, por su especial conocimiento de la empresa desde dentro, tengan un peso importante en la dirección de esta, aún siendo un grupo electoral minoritario. Esta es una decisión política deviene del origen de cada cooperativa y así queda plasmado en su estatuto social. De esta manera, aunque todos y cada uno de los asociados o delegados tienen voto, tendrán que hacerlo en la cantidad de escaños que así establece el estatuto. En el caso de Copejudicial el órgano recto o Consejo de Administración se integra por siete miembros titulares y dos suplentes. sin importar el grupo electoral al que pertenezcan, sino que su elección debería responder a las mejores prácticas de gobierno corporativo y las políticas de idoneidad aprobadas, esto por tratarse de una entidad supervisada.

## 6. Dinamismo del principio democrático en tiempos de pandemia

En Costa Rica, el modelo cooperativo está dentro de la Constitución Política, como habíamos adelantado líneas atrás, en una suerte de norma programática a través de la cual se establece:

*«Artículo 64.—El Estado fomentará la creación de cooperativas como medio para facilitar mejores condiciones de vida de los trabajadores. Asimismo, procurará el desarrollo del solidarismo como instrumento de crecimiento económico y social de los trabajadores, tanto en el sector privado como en el sector público. Asimismo, reconocerá el derecho de patronos y trabajadores a organizarse libremente en asociaciones solidaristas, con el fin de obtener mejores condiciones de vida y desarrollo económico y social.»*

Nuestra Constitución reconoce la importancia de las cooperativas como motores de desarrollo social. Esto permitió la existencia del Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) y la creación del Consejo Nacional de Cooperativas, como entes que promueven este desarrollo con asistencia técnica e incluso económica. El modelo cooperativo, está inserto en nuestra carta fundamental que acuña derechos fundamentales de los ciudadanos como la vida, la salud, el medio ambiente e incluso la participación democrática.

La Pandemia Mundial por Covid, ha tenido que hacer replantear una serie de procedimientos y prácticas de la convivencia que hasta hace unos años llamamos común. Lo que resultaba impensable, la socialización, reuniones o contacto ahora son filtrados por mascarillas, o pantallas de cristal. En el mejor de los casos con cristales de por medio o protectores. Si bien es cierto se ha avanzado con vacunas y demás, sigue

existiendo un riesgo importante de contagio y saturación de sistemas de salud, sobre todo en América y países del tercer mundo. Las consecuencias sobre las cooperativas tampoco se ha hecho esperar y han sido de muchos tipos. En el tema que nos interesa, una de las circunstancias más complejas ha sido la celebración de asambleas generales de asociados o delegados y la celebración de elecciones por vencimientos del período.

De nuevo, la realidad plantea retos al diseño de la empresa cooperativa y en general a todo el diseño jurídico presencial. En el caso de las asambleas los riesgos por aglomeraciones e incluso (como es común en Costa Rica) una buena parte de los cooperativistas superan los 50 años de edad, denominada población de riesgo en esta pandemia así como las restricciones horarias para trasladarse o celebrar reuniones pequeñas han generado una serie de inquietudes respecto del principio de participación democrática. Para este efecto la Ley 9956 y luego 9866 establecen la medida de las prórrogas de las juntas directivas y de los Consejos de Administración e incluso el mantener en sus cargos a los dirigentes quienes venzan en su período para el que fueron electos. Establece la mencionada norma:

*«Ley 9866 1—Se tienen por prorrogados, hasta por un año adicional, los nombramientos que hayan vencido a partir del 1 de marzo de 2020 y venzan antes del 31 de diciembre de 2020, inclusive, o que deban realizar sus procesos de renovación de estructuras durante ese periodo. Para el año 2021 se tienen por prorrogados hasta por un año adicional todos los nombramientos de los miembros de juntas directivas y otros órganos en las organizaciones civiles que fueron prorrogados por un año en el año 2020 y que vencen en el año 2021, según el párrafo anterior».*

Esta norma a su vez prorroga los efectos de la Ley 9956, que había referencia a la misma prórroga para el año 2020. Como se desprende del decreto, se autoriza una prórroga de los nombramientos de los órganos de dirección. Sin duda es una forma de pasar por encima del principio de autonomía y de participación democrática. Ahora bien, en el caso de marras se trata de una ponderación de derechos fundamentales. Por lado el derecho fundamental a la salud y la vida<sup>15</sup> y por otro

---

<sup>15</sup> La Resolución de la Comisión de Derechos Humanos sobre acceso a la medicina en el contexto de pandemias como las de VIH/SIDA, tuberculosis y paludismo 150, «4. Insta asimismo a los Estados a que establezcan políticas, de conformidad con el derecho internacional aplicable, en particular los acuerdos internacionales a los que se hayan adherido, para promover: a) La disponibilidad en cantidades suficientes de los productos farmacéuticos y las tecnologías médicas utilizados para tra-

el derecho de elegir y ser electo<sup>16</sup>, así como el principio de autogobierno cooperativo<sup>17</sup>.

Es claro que las limitantes para reuniones de más de cincuenta personas, por tiempos prolongados y en lugares cerrados son un claro riesgo para la salud pública a nivel mundial y nacional. Esta es la lógica de la ley de prórroga citada atrás. A primera vista, esa normativa puede representar una limitante grosera al principio de autogobierno cooperativo y el de participación democrática, en el tanto se elimina toda posibilidad de acceder a los cargos de elección y dirección de la cooperativa. A la luz del principio de razonabilidad y proporcionalidad dicha media podría no ser la idónea para garantizar el equilibrio entre el derecho a la salud y el derecho a elegir y ser electo (correlativo al principio democrático y de autogobierno cooperativo). Es por este motivo, que tanto en Costa Rica como el resto de América se ha optado por las asambleas virtuales. Brazil cuenta con un protocolo para dichas asambleas y países como Paraguay a través del Incoop autorizó a las cooperativas para proceder de esta manera.<sup>18</sup>

---

tar pandemias como las de VIH/SIDA, tuberculosis y paludismo o las infecciones oportunistas más frecuentes que las acompañan; b) El acceso de todos sin discriminación, incluso de los sectores más vulnerables o socialmente menos favorecidos de la población, a esos productos farmacéuticos y esas tecnologías médicas y la asequibilidad económica de tales productos y tecnologías para todos, en particular para los grupos socialmente menos favorecidos, utilizados para tratar pandemias como las de VIH/SIDA, tuberculosis y paludismo o las infecciones oportunistas más frecuentes que las acompañan; c) La garantía de que los productos farmacéuticos o las tecnologías médicas utilizados para tratar pandemias como las de VIH/SIDA, tuberculosis y paludismo o las infecciones oportunistas más frecuentes que las acompañan, independientemente de su procedencia y país de origen, sean adecuados desde el punto de vista científico y médico y de buena calidad. EL DERECHO A LA SALUD, Defensoría del Pueblo de Colombia.

<sup>16</sup> El derecho a ser electo, consagrado en el artículo 98 de la Constitución Política, surge como la posibilidad real y efectiva de todo ciudadano de participar activamente a través de un partido político en un proceso electoral, sometiendo su nombre a la voluntad popular, en donde no encuentre impedimentos arbitrarios para su ejercicio. **N.º 3583-E-2006.— TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES.** San José, a las nueve horas con diez minutos del dieciséis de noviembre del dos mil seis.

<sup>17</sup> Cuarto Principio: Autonomía e independencia. Las cooperativas son organizaciones autónomas de ayuda mutua, controladas por sus miembros. Si entran en acuerdos con otras organizaciones (incluyendo gobiernos) o tienen capital de fuentes externas, lo realizan en términos que aseguren el control democrático por parte de sus miembros y mantengan la autonomía de la cooperativa. <https://www.aciamericas.coop/Principios-y-Valores-Cooperativos-4456>

<sup>18</sup> <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/01/14/autorizan-a-cooperativas-a-realizar-asambleas-de-socios-modo-covid/>

Desde el punto de vista de idoneidad de la medida, parece que las asambleas virtuales pueden lograr equilibrar los derechos fundamentales en juego, empero, no siempre este tipo de soluciones resultan viables para todas las organizaciones cooperativas. El tamaño o cantidad de asociados, las condiciones socioeconómicas, las posibilidades de acceso a internet, etc, se pueden convertir en obstáculos que arriesguen de manera considerable el principio democrático. Cada caso y cada organización deberá ponderar los riesgos y posibilidades en virtud de la Ley de prórrogas o mediante los mecanismos virtuales. En esta dinámica, las organizaciones en aras de garantizar estos principios deberán agotar los mecanismos que con menor o cero riesgo pueden desarrollar el principio democrático, caso contrario acceder a la Ley de prórrogas.

Finalmente hemos de decir, que en nuestro país tanto el Ministerio de Salud, como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (órgano registral cooperativo) y el Instituto de Fomento Cooperativo, así como la Superintendencia de Entidades Financieras, todos coincidieron en la promoción de la celebración de Asambleas Virtuales, en donde se cumplieran ciertos requisitos para su validez. Estos requisitos que de seguido pasamos a exponer, colocaban a las cooperativas en una situación difícil porque, se tenía que verificar quorum y garantizar participación simultánea en tiempo real para en el caso nuestro más de 130 personas, siendo los requisitos como indicábamos, los siguientes:

1. Seguridad en la comunicación (un sistema que no pueda ser vulnerado).
2. Garantizar la identidad de las personas que se conectan remotamente.
3. Garantizar en soporte de audio y video la conservación de las sesiones que se realicen.
4. Debe realizarse por medio de un sistema que garantice la comunicación fluida (ininterrumpida que permita la discusión simultánea de varias personas y la votación de los acuerdos) y en tiempo real.
5. Fijar un domicilio electrónico (dirección) del órgano (Consejo, Comité o Comisión) para efectos de envío y consulta de documentos.

De igual forma se deberá de transcribir las sesiones y las actas firmarse en físico por los participantes en un plazo razonable.

Por lo que, antes de ceder en el principio democrático y acogernos a la Ley de Prórrogas de Nombramientos, se procedió a hacer un esfuerzo y se pudo efectuar la Asamblea General Ordinaria de este año 2021 de manera virtual, transcurriendo de manera fluida, normal y sin

inconvenientes de importancia, lográndose cumplir con todos los puntos del orden del día, en un lapso de siete horas y cuarenta minutos aproximadamente.

Claro fue un esfuerzo grande, de ensayos previos, para que los delegados se acostumbrarán con los sistemas y procedimientos, y al final todo salió bien y se mantuvo incólume en todos sus aspectos el principio democrático.

## 7. El principio democrático y el supervisor financiero en las Cooperativas de Ahorro y Crédito en Costa Rica. Director Independiente y normativa relativa a Idoneidad de los Directores

El artículo 4 de la normativa emitida por el Consejo Nacional de Supervisión Financiera, denominada 22-18 señala los aspectos que se deben considerar como mínimos para la elección de los miembros de los órganos de dirección y la alta gerencia, y además, lo cual está bien, que las entidades deben tener y diseñar de acuerdo a su estructura y necesidad una política escrita que regule estos aspectos. Pero, en los puntos 4.1 (honestidad, integridad y reputación) sobre el cual no tenemos objeción y el punto 4.2 (experiencia y profesionalismo) la normativa indica aspectos mínimos (ya que consideramos que pueden ser aumentados por la entidad) que se deben tomar en cuenta para valorar la posibilidad de la elección en un cargo directivo o bien como integrante de la alta gerencia.

Especial preocupación nos genera el punto 4.2 sobre la experiencia porque el enfoque definitivamente es contar con esa experiencia de previo a la elección lo cual podría considerarse como elemento que venga a cercenar el derecho a ser elegido en un órgano director. Incluso en el párrafo final señala que la política debe especificar lo siguiente:

«Entre otros aspectos, la política debe precisar **el número de años de experiencia, así como formación académica y profesional**, en congruencia con las actividades relevantes de la entidad financiera».

Ahora, aquí el tema de fondo es si la Sugef, va a respetar los parámetros que cada Cooperativa en estos temas establezca en sus políticas de idoneidad, en otras palabras, si las políticas son flexibles o incluso laxas en el exigir determinados requisitos académicos o profesionales, así como determinados años de experiencia previa, si no va a castigar por medio de la calificación cualitativa a la entidad; o por si el contrario lo vera como un tema de la naturaleza jurídica y de la asunción de

riesgo por cada entidad. Ya que consideramos violatorio del principio democrático el exigir requisitos como los señalados, ya que en principio cualquier asociado tiene derecho a elegir y ser electo, ahora bien, sino cuenta con los requisitos de forma previa, como lo hacen por ejemplo en Puerto Rico, se elige con base en la participación democrática y se procede luego de su elección a brindarle una capacitación intensa para el ejercicio del cargo, pero consideramos equivocado exigir de previo esos requisitos que dependiendo de la integración de la base asociativa serán más fáciles de obtener o extremadamente difícil de que se puedan cumplir. Pero en todo caso, nos parece una grosera intromisión en el ejercicio libre y autónomo del principio democrático.

Aún más, estas políticas podrían utilizarse para perpetrar estructuras de poder en las asociaciones cooperativas diseñando políticas traje, es decir, políticas cuyos requisitos solo cumplan los directores que están ejerciendo los cargos, y que provoque la reelección periodo tras periodo convirtiendo las políticas en filtros a conveniencia para evitar la participación democrática. No podemos, más que coincidir con el Dr. Antonio Ficci, cuando señala:

«Una forma jurídica de empresa regida por los principios de democracia y participación constituye —utilizando las palabras de la Constitución italiana (art. 2)— una formación social que permite el desarrollo de la personalidad del individuo, es decir, en la cual la personalidad del individuo puede formarse y desarrollarse. Una forma jurídica de empresa regida por estos principios constituye también —haciendo nuevamente referencia a la Constitución italiana (art. 3, párrafo 2)— un instrumento de eliminación de aquellos obstáculos de naturaleza económica o social que de hecho impiden la participación efectiva de los ciudadanos más débiles en la vida económica y política del país. En otras palabras, las cooperativas son instrumentos de democracia económica y de igualdad sustancial. Atenúan los rígidos efectos de la fría igualdad formal de origen ilustrado. Permiten a todos, también a los sin capital, tomar parte en la vida económica y social del país».<sup>19</sup>

## 8. Un caso que pende en los Tribunales contra el Supervisor en Costa Rica

En Costa Rica en el mes de junio del año 2016 entró en vigencia la normativa emitida por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema

---

<sup>19</sup> Ficci, Antonio y Arnáez Arce, Directora Dra. Vega María: *Difusión de los Valores y Principios Cooperativos entre la Juventud*, Editorial Dykinson, Madrid, España, 2015, p. 25.

Financiero, CONASSIF, implementada a su vez por la Superintendencia de Entidades Financieras, SUGEF, en la cual se introduce de manera obligatoria la implementación en las Cooperativas de Ahorro y Crédito el nombramiento de directores independientes, designados por la Asamblea (la cual podrá delegar la posibilidad de elección en el Consejo de Administración) quienes no serán asociados y fungirán como integrantes de los órganos de dirección, cuyo costo, será además a cargo de las entidades cooperativas.

Todo esto como consecuencia de la regulación, la cual entendemos, tiene origen en la necesidad de los Estados de normar y controlar ciertas actividades que por su trascendencia en la sociedad necesitan estar delimitadas, básicamente porque son actividades desarrolladas por los particulares, por las empresas o empresarios privados, que por su función repercuten en toda la sociedad.

Así que el Estado decide inmiscuirse en esas actividades poniendo reglas del juego, en protección de la sociedad como conjunto, y así nace el derecho de la regulación de determinadas actividades. Por ello compartimos lo que señala el autor José Esteve Pardo, cuando nos dice:

«Una actividad ejercida desde instancias públicas —normalmente especializadas: agencias o autoridades reguladoras— sobre los operadores de sectores abiertos al mercado para preservar ciertos objetivos o estándares que los intereses generales o bienes relevantes pudieran requerir y no resultar debidamente atendidos por la lógica del mercado.»<sup>20</sup>

La supervisión de las entidades financieras tiene su origen en las diversas crisis que la actividad bancaria ha tenido a lo largo de su existencia. Cada crisis cada vez mayor, ha evidenciado la necesidad de que se debe regular la actividad financiera, dada la naturaleza de los valores en juego para un país y su sociedad, incluso de carácter sistémico en donde la economía como un todo puede verse seriamente afectada.

En nuestro país, la supervisión de entidades financieras, inicia propiamente como la conocemos hoy día con la reforma del año 1995 a la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica (aunque desde mucho antes teníamos esbozos de supervisión como lo fue la Auditoría General de Entidades Financieras en 1988) y la posterior promulgación de la Ley Reguladora de Mercado de Valores de 1997.

Ambas leyes, contienen el sustento normativo de la supervisión de las entidades financieras que derivada de los artículos 171 inciso b de la

---

<sup>20</sup> Rebollo Puig, Manuel y otros: *La Regulación Económica. En especial la regulación Bancaria*, Editorial Universidad de Córdoba - lustel, Madrid, España, 2012, p. 39.

Ley Reguladora de Mercado de Valores y en relación a los artículos 119 y 131 de la Ley Orgánica del Banco Central, en especial lo que se refiere a la facultad de emitir reglamentos, directrices, circulares. En efecto disponen estas normas en su orden y en lo que interesa:

**Artículo 171. Funciones del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero.** Son funciones del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero:

b) *Aprobar las normas* atinentes a la autorización, regulación, *supervisión, fiscalización y vigilancia* que, *conforme a la ley*, deben ejecutar la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Superintendencia General de Valores y la Superintendencia de Pensiones. No podrán fijarse requisitos que restrinjan indebidamente el acceso de los agentes económicos al mercado financiero, limiten la libre competencia *ni incluyan condiciones discriminatorias*. ...

**Artículo 119—Ambito de supervisión y fiscalización de la Superintendencia**

Con el propósito de velar por la estabilidad, la solidez y el eficiente funcionamiento del Sistema Financiero Nacional, la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef) ejercerá sus actividades de supervisión y fiscalización sobre todas las entidades que llevan a cabo intermediación financiera, con estricto apego a las disposiciones legales y reglamentarias, velando por que cumplan con los preceptos que les sean aplicables.

Para efectos de esta ley, los términos fiscalización y supervisión aluden, en general, a las funciones y responsabilidades atribuidas por esta ley a la Superintendencia.

En relación con las operaciones de las entidades fiscalizadas, el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif) dictará las normas generales que sean necesarias para el establecimiento de sanas prácticas bancarias de gobierno corporativo, incluidas las de idoneidad de miembros del órgano de dirección y puestos claves de la organización, así como de gestión de riesgos y de registro de las transacciones, entre otros aspectos, todo en salvaguarda del interés de la colectividad.

Para efectos de aplicar las normas de su competencia, emitir los lineamientos correspondientes y ejercer la supervisión, la Superintendencia podrá establecer categorías de intermediarios financieros, en función del tipo, el tamaño, la complejidad o el perfil de riesgo de esos intermediarios.

Las normas generales y las directrices dictadas por el Conassif serán de observancia obligatoria para las entidades fiscalizadas.

Las medidas preventivas o correctivas adoptadas por el Conassif y la Superintendencia podrán ser impugnadas por el interesado, suje-

tándose a lo dispuesto en los artículos 146 y 148 de la Ley N.º 6227, Ley General de la Administración Pública, de 2 de mayo de 1978.

El Conassif emitirá una regulación prudencial sobre el Sistema de Banca para el Desarrollo, basada en criterios y parámetros que tomen en cuenta las características particulares de la actividad crediticia proveniente del Sistema de Banca para el Desarrollo y que se encuentren de acuerdo con las disposiciones internacionales.

*\*Reformado por el artículo 1. de la ley N.º 9768 del 16 de octubre de 2019. Publicado en el Alcance N.º 242 a la Gaceta N.º 209 del 04 de noviembre de 2019.*

### **Artículo 131.—Funciones del Superintendente General de Entidades Financieras**

Corresponderán al Superintendente General de Entidades Financieras, las siguientes funciones:

... c) Proponer al Consejo, para su aprobación, las normas que estime necesarias para el desarrollo de las labores de fiscalización y vigilancia. ...

Adicionalmente en materia de Cooperativas de Ahorro y Crédito con fundamento en el artículo 7 de la Ley 7391 (Ley de Regulación de la Actividad de Intermediación Financiera de Organizaciones Cooperativas), que dispone:

### **Artículo 7.—\***

Las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito estarán reguladas por las disposiciones generales, establecidas en la Ley de Asociaciones Cooperativas, y por la normativa especial contenida en esta Ley. Su fiscalización y vigilancia corresponde a la Superintendencia General de Entidades Financieras (\*).

Los organismos de integración podrán actuar como entes auxiliares de supervisión y vigilancia sobre sus cooperativas afiliadas, en los términos y condiciones establecidos en esta Ley y en sus reglamentos. También podrán actuar como tales, otros entes sin fines de lucro.

Todo lo anterior se aplicará, sin perjuicio de las atribuciones de la Superintendencia General de Entidades Financieras (\*) y de lo que establece la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, en materia de regulación monetaria, crediticia y de supervisión.

*\*Modificado el nombre del ente contralor bancario por el artículo 176 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica N.º 7558 de 3 de noviembre de 1995)*

Es así como se crea en Costa Rica la supervisión de las entidades financieras que está a cargo de un órgano adscrito al Banco Central de Costa Rica, teniendo como superior jerárquico al Consejo Nacional de

Supervisión del Sistema Financiero CONASSIF y es el artículo 117 de la Ley Orgánica del Banco Central la que define a que entidades supervisa, a saber:

#### **Artículo 117. Organismos fiscalizados**

Están sujetos a la fiscalización de la Superintendencia y las potestades de control monetario del Banco Central, *los bancos públicos y privados, las empresas financieras no bancarias, las mutuales de ahorro y préstamo, las cooperativas de ahorro y crédito y las asociaciones solidaristas. Además, toda otra entidad autorizada por ley para realizar intermediación financiera. ...*

Dentro de la reforma a la Ley Orgánica del Banco Central en noviembre de 1995, se contiene el artículo 150 (sobre el cual volveremos más adelante) que dispone:

#### **Artículo 150. Regulación aplicable a intermediarios financieros**

Las disposiciones de este capítulo también serán aplicables a los intermediarios financieros que no estén organizados como sociedades anónimas, tales como bancos cooperativos, mutuales, bancos solidaristas y cooperativas de ahorro y crédito.

En estos casos, la Junta Directiva (\*) del Banco Central establecerá, en el reglamento, *las normas especiales que sean necesarias para adaptar las disposiciones de este capítulo a la naturaleza jurídica de los intermediarios de que se trate.*

Finalmente, el Supervisor dentro de las facultades que la ley le otorgo conforme se expuso dicto el siguiente reglamento:

#### *Normativa 16-16 Gobierno Corporativo. Directores Independientes*

La normativa a la que nos referimos fue aprobada por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, dentro de las facultades que determinan los artículos 171 de la Ley Reguladora de Mercado de Valores y el 119 de la Ley Orgánica del Banco Central. Estas disposiciones empezaron a regir a partir de los seis meses posteriores a su publicación en el Diario Oficial La Gaceta, y fue publicada en el Alcance N.º 290D del Diario Oficial La Gaceta N.º 235, del 7 de diciembre de 2016, por lo que entró a regir el día seis de junio del año 2017.

Estos directores son pagados por las entidades y nombrados por las propias entidades, además de que la normativa señala que no son responsables por las opiniones que emitan de acuerdo al artículo 3 de la

normativa 16-16 señala las definiciones y define al director independiente en el inciso J como:

- **Director Independiente:** Miembro del Órgano de Dirección que no tiene ninguna responsabilidad de gestión o asesoría en la entidad o su grupo o conglomerado financiero y además no está bajo ninguna otra influencia, interna o externa, que pueda impedir el ejercicio de su juicio objetivo.

El artículo 4 de la propia normativa señala lo siguiente:

«Cada entidad diseña, implementa y evalúa su marco de Gobierno Corporativo *de conformidad con sus atributos particulares, para ello debe considerar las leyes que le resultan aplicables, el tamaño, la estructura de propiedad y la naturaleza jurídica de la entidad*, así como el alcance y la complejidad de sus operaciones, la estrategia corporativa, el Perfil de Riesgo y el potencial impacto de sus operaciones sobre terceros.

La entidad es la responsable de demostrar la efectividad de su marco de gobierno corporativo».

La normativa 16-16 antes de entrar en vigencia, fue puesta en consulta al sector cooperativo de ahorro y crédito, momento en el cual, algunas cooperativas del sector se opusieron férreamente al tema de los directores independientes, no así al Gobierno Corporativo, el cual, con ciertas adaptaciones a la naturaleza y principios del derecho cooperativo es considerado como necesario, sano y oportuno para la buena marcha de la empresa cooperativa.

La discusión se centró en el tema de la naturaleza jurídica de las cooperativas, el principio democrático, así como que el director independiente NO era asociado de las cooperativas y por lo tanto no elegible. Y en cuanto a la forma que vía reglamento no se podía pasar por encima de los principios y normas dispuestas en las leyes especializadas que regulan al sector cooperativo.

La Superintendencia argumentó que en las cooperativas de ahorro y crédito los directores no tienen la suficiente capacidad y necesitan de los directores independientes para la sana toma de decisiones, además que no se vulnera ningún tipo de principio democrático ya que nuestra ley de asociaciones cooperativas no indica de forma expresa que para ser director se deba ostentar la condición de asociado.

El sector en esa ocasión, a través de las cooperativas que formularon oposición, refutó los argumentos señalando que los directores en su inmensa mayoría son personas perfectamente capacitadas para dirección y toma de decisiones y que cuando existen temas de cierta

complejidad siempre se asesoran por medio de profesionales calificados en esas áreas, con asesores externos para el conocimiento del punto particular.

La superintendencia insistió en que la normativa reglamentaria emitida en su rol de supervisor era de acatamiento obligatorio y que debía ser implementada. Esta situación desencadenó la interposición de un proceso contencioso administrativo ante los Tribunales de Justicia contra el supervisor.

Esta postura de algunas cooperativas es muy valiosa, merece resaltarse porque, existe la cultura en nuestro país de no enfrentar al supervisor, sin embargo, el supervisor está sujeto a la ley, no es que esté por encima de la ley, son actos administrativos, sujetos al derecho administrativo y los supervisados somos administrados con derechos consagrados en nuestra Constitución y en la ley.

Ya nuestra Sala Constitucional ha resuelto el tema de los límites del Estado frente a los derechos y garantías con los que cuentan los administrados, entre otros los votos relevantes números 2232-91, 5981-95 y 5207-04.

Dentro de los argumentos que se plantearon en juicio en contra de la introducción de los directores independientes, se hizo énfasis, en los siguientes aspectos:

- a) Nuestra Constitución Política en el artículo 64 promueve la creación de Cooperativas como un medio para facilitar las mejores condiciones de vida de los trabajadores, y el artículo 1 de la Ley de Asociaciones Cooperativas señala que su constitución es de interés social.

Además, el Estado, en armonía con la recomendación de la OIT número 193 del año 2002, debe promover el desarrollo de las Cooperativas como un sector fuerte y autónomo de mutualidad, y en lo que interesa indica:

«...Dentro de este contexto, los gobiernos deberían establecer una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas y compatibles con su naturaleza y función, e inspirados en los valores y principios cooperativos...»

- b) El artículo 2 de la Ley de Asociaciones Cooperativas y el artículo 6 de la ley 7391 señalan lo que debe entenderse como cooperativa y cooperativa de ahorro y crédito respectivamente, es decir, las definiciones contenidas en ambas normas:

También tenemos dos leyes especiales que definen claramente la naturaleza, filosofía, los valores y los principios del cooperativismo.

- c) Además contamos con dos artículos, uno en cada ley, que declaran sin ambigüedades la autonomía del derecho cooperativo, uno de manera indirecta y el otro en forma expresa, son los artículos 131 de la Ley de Asociaciones Cooperativas y el artículo 2 de la ley 7391, que señalan:

**Artículo 131.—**

Los casos no provistos en la presente ley, en la escritura social o en los estatutos de la respectiva asociación, se resolverán *de acuerdo con los principios que se deriven de esta ley; en su defecto por los principios generales del Derecho Cooperativo*, y finalmente por las regulaciones del Código de Trabajo, del Código de Comercio y del Código Civil que por su naturaleza o similitud, puedan ser aplicables a estas asociaciones, siempre que no contravengan los principios, la doctrina y la filosofía cooperativas.

**Artículo 2.—**Ley de Regulación de Intermediación Financiera de Organizaciones Cooperativas.

Las actividades de intermediación financiera cooperativa *son actos cooperativos*, por lo cual quedan *sometidos al derecho cooperativo*; sin embargo, supletoriamente se regirán por el derecho mercantil, *en cuanto sea compatible con su naturaleza especial*.

Esto implica definitivamente que Costa Rica como Estado decidió reconocer y respetar la autonomía del derecho cooperativo, sin ambigüedades de ninguna especie.

- d) La Ley General de la Administración Pública, establece en su artículo 6 la jerarquía de las normas en materia de derecho administrativo, lo cual ha sido reconocido por varios votos marco (valga señalar nada más los votos 243-93 y 17599-06) de nuestra Sala Constitucional los cuales han sido claros que un reglamento NO puede en forma alguna pasar por encima o bien abrogar ni derogar una norma de rango superior en este caso las disposiciones contenidas en la Ley de Asociaciones Cooperativas y la ley 7391.
- e) De la relación de los artículos 1, 2, 3, 4, 11, 12, 31, 32, 34, 36, 37, 39, 42, 43, 44, 46, 47, 49, 50, 58 y 131 de la Ley de Asociaciones Cooperativas y 1, 3, 4, 6 y 16 de la Ley 7391 se desprende de forma clara que solo podrán ser directores los asociados de la respectiva Cooperativa y que no pueden ocupar ese cargo personas que no sean asociadas.
- f) Además de que explicó en la demanda dos aspectos fundamentales que las cooperativas estamos de acuerdo con el Gobierno Corporativo no en los directores independientes (ya que el su-

pervisor utilizó como argumento ante el Juez que las cooperativas no desean el Gobierno Corporativo porque las obliga a implementar una serie de medidas de gobernanza que no aplican ni desean, lo cual es falso) y que se deben respetar los principios, valores y la naturaleza cooperativa, en especial el principio democrático, y se debe dar cumplimiento al artículo 150 de la Ley Orgánica del Banco Central e implementar como corresponde la supervisión diferenciada.

Por todas estas razones, coincidimos de forma plena en todo lo que señalan los siguientes autores cuando dicen:

«Además, los valores del sistema cooperativo (y, **entre ellos, la existencia de una auténtica democracia participativa**) son eficaces para alcanzar, junto al económico, otros objetivos de orden personal como la autoestima, la autorrealización o incluso para encontrar sentido a la existencia.

... Por tanto, el apoyo a las Cooperativas constituye una apuesta decidida por el fomento de la capacidad emprendedora y por el empleo estable y de calidad, y por vincular el crecimiento económico a la cohesión social y a una forma de hacer para contribuir a crear un mundo más participativo y más democrático, es decir, más justo, diferente y mejor.»<sup>21</sup>

«En segundo lugar, de la labor de análisis realizada sobre la legislación cooperativa en los distintos países y sus tendencias, se advierte una preocupante propensión de muchos países hacia la asimilación de la legislación cooperativa con la de las sociedades comerciales, con las sociedades de capital. En muchos casos, el argumento es que las cooperativas son una forma más de organización empresarial que no tiene diferencia sustancial con las otras: una sociedad anónima y una cooperativa son tratadas prácticamente de igual manera. Este argumento está permeando la mentalidad de muchos legisladores que a la hora de legislar no admiten diferencias de naturaleza entre una entidad que busca obtener ganancia para sus socios y otra que procura resolver las necesidades de sus asociados mediante su propio esfuerzo. Esta confusión promiscua que en algunos casos es producto de la falta de adecuada información y en otros de una encubierta mala fe, hace que la legislación cooperativa vaya siendo penetrada por instituciones que son propias de las organizaciones de capital, con las cuales se va mimetizando. Algunos afirman que para asegurar la competencia todos deben regirse por las mismas reglas y con

---

<sup>21</sup> Gadea, Enrique y Arnáez Arce, Directora Dra. Vega María: *Difusión de los Valores y Principios Cooperativos entre la Juventud*, Editorial Dykinson, Madrid, España, 2015, p. 137.

ese argumento se pretende tratar de la misma manera a quienes tienen una evidente diferencia de naturaleza.»<sup>22</sup>

En este proceso se está ejerciendo ni más, ni menos una batalla por los principios cooperativos, los valores y su naturaleza, en donde deben prevalecer. Casualmente se busca desdibujar la identidad cooperativa, como en una ocasión le dijimos al Superintendente, despojar del ADN Cooperativo a las cooperativas.

Por eso coincidimos con la siguiente cita del maestro Dante Cracogna, que nos señala:

«En todos los casos, la existencia y efectiva aplicación de códigos de buen gobierno resulta un elemento fundamental para asegurar el correcto y eficiente funcionamiento de las organizaciones cooperativas.

*Para su adecuada elaboración deben tenerse presente las diferencias entre el gobierno de las corporaciones y el gobierno de las cooperativas, tanto en el aspecto interno de funcionamiento de los órganos sociales como en el externo relativo a la finalidad a la que debe servir la actuación de dichos órganos: en un caso aumentar el valor de la inversión y en el otro satisfacer las necesidades de los socios.* La ausencia de una clara distinción de estos aspectos puede conducir, aun con las mejores intenciones, a efectos contraproducentes en la aplicación del gobierno cooperativo.»<sup>23</sup>

El proceso contencioso administrativo contra el supervisor aún no se resuelve, a pesar de que se ha instado su curso, sin embargo, en el ínterin de este proceso apresuradamente ha presentado la supervisión dos proyectos de ley, los cuales ya fueron sancionados como ley de La República en donde precisamente buscan estos proyectos ya no por la vía del reglamento como lo habían venido haciendo, elevar a rango de ley las normativas que las cooperativas hemos impugnado en la vía judicial, o las que nos hemos opuesto en sede administrativa y legislativa.

Continuaremos defendiendo la integridad del modelo de vida cooperativo en las instancias y las veces que sea necesario, ya que somos fieles creyentes de las virtudes, bondades y resultados en la me-

---

<sup>22</sup> Cracogna, Dante: «El derecho cooperativo en perspectiva internacional, comparada: América Latina y el Mercosur», Artículo de presentación al libro *International Handbook of Cooperative Law*, editado por Dante Cracogna, Antonio Fici y Hagen Henrj (Edit. Springer, 2013)», Buenos Aires, Argentina, mayo de 2014, p. 15.

<sup>23</sup> Dante Cracogna. Revista Asociación Internacional Derecho Cooperativo, Universidad de Deusto. Bilbao, España. 2015, p. 27.

jora de la calidad de vida todos los cooperativistas donde quiera que se encuentren y hemos asumido un indeclinable compromiso con el respeto a la doctrina, principios y valores cooperativos. Por eso coincidimos con las aseveraciones del profesor Carlos Vargas Vasserot, cuando señala:

«Gestión democrática por parte de los socios: “Las cooperativas son organizaciones gestionadas democráticamente por los socios, los cuales participan activamente en la fijación de sus políticas y en la toma de decisiones. Los hombres y las mujeres elegidos para representar y gestionar las cooperativas son responsables ante los socios. En las cooperativas de primer grado los socios tienen iguales derechos de voto (un socio, un voto) y las cooperativas de otros grados están también organizadas de forma democrática” .»<sup>24</sup>.

«Aunque, a nuestro juicio, la vigencia efectiva del principio de gestión democrática y participativa —que no es otra cosa que la involucración de los socios en la toma de decisiones de la entidad— constituye el elemento clave para el éxito del movimiento, ...»<sup>25</sup>.

«Otro derecho político básico del socio de la cooperativa es el de elegir y ser elegido para ocupar los cargos de los órganos sociales de la cooperativa ..., en particular como miembro del CR, del órgano de intervención y del Comité de Recursos si lo hubiera. El derecho a ser elector, como es obvio, está muy ligado al derecho de voto analizado anteriormente, ya que los miembros de dichos órganos son elegidos por la AG y, con carácter general entre los miembros de la misma...»<sup>26</sup>.

Finalmente hemos de decir, que el supervisor debe ajustarse al modelo cooperativo y entender que, como entidades de la economía social solidaria, somos diferentes a los bancos y demás entidades financieras y se nos debe hacer una supervisión diferenciada, como adelantábamos. Así que coincidimos con el profesor Antonio Ficci, cuando nos dice:

«Cualquiera que sea el modelo de supervisión empleado, debe garantizarse la autonomía de las cooperativas tanto frente al Estado como frente a otras entidades (incluidas las federaciones de coopera-

---

<sup>24</sup> Vargas Vasserot, Carlos; Gadea Soler, Enrique y Sacristán Bergia, Fernando: *Derecho de las Sociedades Cooperativas*, Editorial La Ley, Madrid, España, 2014, p. 31.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 217.

tivas) que la ejerzan en su lugar. Tanto la ACI como la OIT hacen hincapié en la necesidad de garantizar la autonomía e independencia de las cooperativas. En particular, la OIT invita a “prever la adopción de medidas de supervisión de las cooperativas acordes con su naturaleza y funciones, que respeten su autonomía y sean conformes con la legislación y la práctica nacionales y no menos favorables que las medidas aplicables a otras formas de empresa o de organización social”<sup>44</sup>.

Para que la autonomía de las cooperativas sea garantizada, es necesario que la supervisión apunte hacia la legitimidad de la acción de la cooperativa (al respecto de las normas de ley o de reglamentos) y no hacia el mérito o la oportunidad de las decisiones empresariales.»<sup>27</sup>

## 9. Conclusión de la vivencia del principio democrático en Costa Rica

Independientemente de las acepciones que en el campo podemos encontrar, nos interesa referir como punto de final un aforismo coloquial que encierra mucho del contenido de este principio, la frase que reza: «un asociado un voto», este principio que maximiza la igualdad entre asociados indistintamente de la capacidad o importancia estratégica de sus aportes está inscrito en el ADN del movimiento cooperativo moderno desde sus orígenes en Inglaterra.

Este principio, como cualquier norma de interpretación del ordenamiento enfrenta la realidad desde diferentes maneras y mucho más en la coyuntura mundial de la pandemia. Recordemos que como principio debe estar inserto en un ordenamiento jurídico que comprende no solo la reglamentación interna de las cooperativas, sino también la constitución política y normas convencionales aplicables. Es así, que el fenómeno cooperativo es primero realidad y luego esta realidad tal cual, con su naturaleza, principios y valores, se plasma en la norma jurídica, tal cual nos enseña el profesor Dante Cracogna, al señalar:

«De ahí en adelante, primera lección, las cooperativas no son hijas del legislador, son hijas de la experiencia y del impulso creador de la gente.»<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Ficci, Antonio: *Revista Asociación Internacional Derecho Cooperativo*, Universidad de Deusto, Bilbao, España, 2015, p. 246.

<sup>28</sup> Cracogna, Dante: «El derecho cooperativo en perspectiva internacional, comparada: América Latina y el Mercosur», Artículo de presentación al libro *International Handbook of Cooperative Law*, editado por Dante Cracogna, Antonio Fici y Hagen Henry (Edit. Springer, 2013), Buenos Aires, Argentina, mayo de 2014, p. 16.

De esta forma, el principio de participación democrática encontrará un correlativo ineludible en las constituciones de orden democrático y los instrumentos internacionales que respalden este modelo. Sin embargo, en el entorno, la realidad no siempre es sencilla de aplicar y como todo principio puede ser doblado en atención a intereses técnicos, políticos, económicos e incluso teóricos eventualmente.

Con este marco de referencia debemos decir que podrían existir modelos electorales en diferentes tipos de cooperativas que podrían poner en juego este principio, así mismo, circunstancias apremiantes que requieren el balance de derechos fundamentales, como por ejemplo en el caso de la pandemia mundial.

El principio cooperativo de participación democrática, podemos concluir, se describe así:

«Las cooperativas son organizaciones democráticas controladas por sus miembros quienes participan activamente en la definición de las políticas y en la toma de decisiones. Los hombres y mujeres elegidos para representar a su cooperativa, responden ante los miembros. En las cooperativas de base los miembros tienen igual derecho de voto (un miembro, un voto), mientras en las cooperativas de otros niveles también se organizan con procedimientos democráticos.»<sup>29</sup>

Esta breve y sencilla exposición del principio democrático, nos deja una visión clara, de su concepto, realidad, importancia, pero también de su fragilidad, porque es contantemente atacado por ser precisamente una de las notas características del quehacer cooperativa y a la vez uno de sus aspectos diferenciadores, desarrollado desde el inicio del cooperativismo moderado, como una reacción a los abusos del sistema capitalista derivado de la Revolución Industrial. Nos dicen los autores Vargas Vasserot, Gadea Soler y Sacristán Bergia, lo siguiente:

«Como es sabido, el movimiento cooperativo moderno, que debe situarse en la segunda mitad del siglo XIX, nace como reacción de las clases trabajadoras frente a los excesos del sistema capitalista propio de la época y con el objetivo de corregir primero y superar después, a través de la cooperativización de la economía y la sociedad, el sistema capitalista.»<sup>30</sup>

<sup>29</sup> <https://www.aciamerica.coop/Principios-y-Valores-Cooperativos-4456>

<sup>30</sup> Vargas Vasserot, Carlos; Gadea Soler, Enrique y Sacristán Bergia, Fernando: *Debercho de las Sociedades Cooperativas*, Editorial La Ley, Madrid, España, 2014, p. 19.

Así, que también quedamos con una serie de interrogantes que deben conciliarse en la naturaleza de la organización cooperativa. Por una parte, es claro que las cooperativas pueden establecer un marco de autogestión, en su Estatuto Social, sin embargo, el equilibrio está en ponderar el principio democrático de forma tal que el mismo no redunde en un problema práctico que ponga en juego el desarrollo de la empresa cooperativa en el mercado, por desconocimiento, falta de decisión, incluso por la no celebración de Asambleas por apatía en la participación de las mismas.

Como se refirió en el párrafo anterior, es labor de cada cooperativa (principio de autonomía e independencia) definir un marco de normas que procuren al menos en modo de principio el esqueleto de la participación democrática. De esta forma, al menos, el Estatuto Social, deberá describir la forma de elección de los representantes de la cooperativa (su Consejo de Administración y demás órganos directores como es en nuestro país Comité de Vigilancia, Comité de Educación y Bienestar Social y en algunas cooperativas Tribunal Electoral) y reglamentariamente se deducirán cuestiones más prácticas que no comprometan el espíritu del Estatuto Social ni el principio democrático.

Así entonces la primera interrogante tendrá que responder a la cantidad de asociados. Esto por cuanto, una cooperativa de 40 miembros, muy posiblemente podrá hacer una asamblea general con todos sus asociados para elegir sus órganos de dirección en virtud de una votación simple. No así en casos de cooperativas con miles de asociados, que tendrán incluso que recurrir a una asamblea de delegados y procedimientos electorales para nombrar estos. Lo mismo, aquellas cooperativas en la que los trabajadores también sean asociados.

Finalmente, además de todas estas vicisitudes, se debe estar vigilantes de las injerencias que a través de la Regulación y la Supervisión se pretendan hacer al esquema cooperativo, entendidas como normas que busquen cada vez más uniformar el sistema económico capitalista, mercantil y financiero hacia el esquema bancario, dejando de lado a las cooperativas del sector, por ser diferentes, por acaparar nichos que antes de las crisis económicas no eran atractivos, y que ahora con la pandemia como elemento catalizador, cada vez, la porción del mercado que abarcan las cooperativas de Ahorro y Crédito son más apetecidos y deseados, y por ello se busca a través de la supervisión como minar su existencia, y que mejor que a través del menoscabo de su identidad cooperativa, de sus valores, de su naturaleza y por supuesto de sus principios.

Seguiremos luchando por la difusión y expansión del modelo de vida cooperativo, en nuestra región, y defendiendo los principios cooperativos. Se tiene la convicción de que el proceso contra el ór-

gano supervisor va tener un resultado positivo, y esto consolidará aun más en nuestro sector la identidad cooperativa. Cerramos con el pensamiento del profesor Carlos Vargas Vasserot, sobre la importancia del ser cooperativo, cuando nos dice:

«La finalidad de satisfacer necesidades y aspiraciones económicas y sociales comunes de los socios sobre la base de la ayuda mutua, que como decimos constituye el objetivo esencial de toda cooperativa, es elevado a elemento inherente y obligatorio del fenómeno cooperativo siendo identificado por un importante sector doctrinal como la causa del contrato de sociedad cooperativa.»<sup>31</sup>

## Bibliografía

- AGUILAR BULGARELLI, Oscar y FALLAS MONGE, Carlos Luis: *El Movimiento Cooperativo en Costa Rica*, Imprenta Nacional, CENECOOP, San José, Costa Rica, 1990.
- ATXABAL RADA, Alberto y ARNÁEZ ARCE, Directora Dra. Vega María: *Difusión de los Valores y Principios Cooperativos entre la Juventud*, Editorial Dykinson, Madrid, España, 2015.
- CRACOGNA, Dante: «El derecho cooperativo en perspectiva internacional, comparada: América Latina y el Mercosur», Artículo de presentación al libro *International Handbook of Cooperative Law*, editado por Dante Cracogna, Antonio Fici y Hagen Henry (Edit. Springer, 2013), Buenos Aires, Argentina, mayo, 2014.
- CRACOGNA, Dante: *Revista Asociación Internacional Derecho Cooperativo*. Universidad de Deusto, Bilbao, España, 2015.
- CRACOGNA, Dante y ARNÁEZ ARCE, Directora Dra. Vega María: *Difusión de los Valores y Principios Cooperativos entre la Juventud*, Editorial Dykinson, Madrid, España, 2015.
- FICCI, Antonio: *Revista Asociación Internacional Derecho Cooperativo*, Universidad de Deusto, Bilbao, España. 2015.
- FICCI, Antonio y ARNÁEZ ARCE, Directora Dra. Vega María: *Difusión de los Valores y Principios Cooperativos entre la Juventud*, Editorial Dykinson, Madrid, España, 2015.
- GADEA, Enrique y otros: *Régimen Jurídico de la Sociedad Cooperativa del siglo XXI*, Editorial Dykinson, Madrid, España, 2009.
- GADEA, Enrique y ARNÁEZ ARCE, Directora Dra. Vega María: *Difusión de los Valores y Principios Cooperativos entre la Juventud*, Editorial Dykinson, Madrid, España, 2015.

---

<sup>31</sup> Vargas Vasserot, Carlos: *La Actividad Cooperativizada y las Relaciones de la Cooperativa con sus Socios y con Terceros*, Editorial Thomson-Aranzadi, Navarra, España, 2006, pp. 59.

MARTÍNEZ CHARTERINA, Alejandro: en su ensayo *Los Principios Cooperativos*, publicado en la WEB <https://vlex.com/vid/principios-cooperativos-673174669>.

REBOLLO PUIG, Manuel y otros: *La Regulación Económica. En especial la regulación Bancaria*, Editorial Universidad de Córdoba - Iustel, Madrid, España, 2012.

VARGAS VASSEROT, Carlos: *La Actividad Cooperativizada y las Relaciones de la Cooperativa con sus Socios y con Terceros*, Editorial Thomson-Aranzadi, Navarra, España, 2006.

VARGAS VASSEROT, Carlos; GADEA SOLER, Enrique y SACRISTÁN BERGIA, Fernando: *Derecho de las Sociedades Cooperativas*, Editorial La Ley, Madrid, España, 2014.

VOTO 400-1996, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

VOTO 998-1993, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

# Regulación, supervisión y vigilancia de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito

Víctor Mora Delgado

Abogado Consultor Cooperativas de Ahorro y Crédito

Socio – Partner de MAGNALEX Abogados

Miembro Comisión Derecho Cooperativo del Colegio de Abogados de Costa Rica

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2394>

Recibido: 15.08.2021

Aceptado: 16.10.2021

---

**Sumario:** 1. Regulación de las actividades de ahorro y crédito en el sistema financiero costarricense y en las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito. 1.1. Órgano rector. Competencia legal.—2. Base legal de la supervisión y vigilancia de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito. 2.1. Fiscalización de entidades financieras. Interés público.—3. Normativa aprobada por el CONASSIF aplicable a las cooperativas supervisadas por la SUGEF. 3.1. Acuerdo SUGEF 2-10. Reglamento sobre administración integral de riesgos.—Conclusión.

**Resumen:** El objetivo de este artículo consiste en presentar un resumen de los fundamentos legales que rigen tanto la regulación, como la supervisión y la vigilancia de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito en el sistema financiero costarricense, así como los enunciados básicos de la normativa regulatoria prudencial sobre la cual se ejerce la fiscalización superior de estas asociaciones cooperativas por parte del Estado por ser una actividad declarada de interés público por la ley, en protección del más alto interés patrimonial de la colectividad.

**Palabras clave:** Cooperativas de ahorro y crédito, Intermediación financiera, Regulación legal, CONASSIF, Supervisión, Fiscalización, SUGEF, INFOCOOP, Costa Rica.

**Abstract:** The objective of this article is to present a summary of the legal foundations that govern both the regulation, as well as the supervision and surveillance of cooperative savings and credit organizations in the Costa Rican financial system, as well as the basic statements of prudential regulatory regulations over which the superior control of these cooperative associations is exercised by the State for being an activity declared of public interest by law, in protection of the highest patrimonial interest of the community.

**Keywords:** Savings and Credit Cooperatives; financial intermediation; Legal Regulation; Conassif (National Council for Supervision of the Financial System); Supervision; Inspection; Sugef (General Superintendence of Financial Entities)-Infocoop (National Institute for Cooperative Development); Republic of Costa Rica.

## 1. Regulación de las actividades de ahorro y crédito en el sistema financiero costarricense y en las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito

### 1.1. Órgano rector. Competencia legal

El Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif)<sup>1</sup>, creado por la Ley N.º 7732<sup>2</sup>, Ley Reguladora del Mercado de Valores, artículo 169; la cual según lo dispone este artículo tiene a su cargo la dirección superior del funcionamiento de las siguientes Superintendencias:

- Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef);
- Superintendencia General de Valores (Sugeval)
- Superintendencia General de Pensiones (Supen)
- Superintendencia General de Seguros (Sugese) integrada por la Ley Reguladora del Mercado de Seguros N.º 8653, artículo 28.

El artículo 171 de la Ley N.º 7732, desde el inciso a) y hasta el inciso t) desarrolla de manera exhaustiva las múltiples funciones del Conassif, no obstante para el alcance de este análisis citaremos aquí aquellas que en nuestra opinión, se vinculan con el marco regulatorio sobre el cual son supervisadas y vigiladas las actividades de las organizaciones cooperativas; —advirtiendo que los destacados no son del original—, estas funciones son:

- «a) Nombrar y remover al Superintendente General de Entidades Financieras, al Superintendente General de Valores y al Superintendente de Pensiones; asimismo, a los respectivos intendentes, auditores y al subauditor interno de la Superintendencia de Entidades Financieras.
- b) *Aprobar las normas atinentes a la autorización, regulación, supervisión, fiscalización y vigilancia que, conforme a la ley, deben ejecutar la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Superintendencia General de Valores y la Superintendencia de Pensiones. No podrán fijarse requisitos que restrinjan indebidamente el acceso de los agentes económicos al mercado financiero, limiten la libre competencia ni incluyan condiciones discriminatorias.*

<sup>1</sup> <https://www.conassif.fi.cr/quienes-somos/>

<sup>2</sup> Ley Reguladora Mercado de Valores N.º 7732. [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=29302](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=29302)

- c) *Ordenar la suspensión de las operaciones y la intervención de los sujetos regulados por las Superintendencias, además, decretar la intervención y solicitar la liquidación ante las autoridades competentes.*
- d) *Suspender o revocar la autorización otorgada a los sujetos regulados por las diferentes Superintendencias o la autorización para realizar la oferta pública, cuando el sujeto respectivo incumpla los requisitos de ley o los reglamentos dictados por el Consejo Nacional, o cuando la continuidad de la autorización pueda afectar los intereses de ahorrantes, inversionistas, afiliados o la integridad del mercado.*
- e) *Aprobar las normas aplicables a los procedimientos, requisitos y plazos para la fusión o transformación de las entidades financieras.*
- f) *Aprobar las normas atinentes a la constitución, el traspaso, registro y funcionamiento de los grupos financieros, de conformidad con la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica.*
- g) *Conocer y resolver en apelación los recursos interpuestos contra las resoluciones dictadas por las Superintendencias. Las resoluciones del Consejo agotarán la vía administrativa.*
- h) *...; i) ...; j) ...; k)...*
- l) *Aprobar la memoria anual de cada Superintendencia, así como los informes anuales que los Superintendentes deberán rendir sobre el desempeño de los sujetos supervisados por la respectiva Superintendencia.*
- m) *...*
- n) *Aprobar las normas que definan cuáles personas físicas o jurídicas, relacionadas por propiedad o gestión con los sujetos fiscalizados, se considerarán parte del mismo grupo de interés económico, para asegurar una diversificación adecuada de las carteras y resolver y evitar los conflictos de interés.*
- ñ) *Aprobar las disposiciones relativas a las normas contables y de auditoría, según los principios de contabilidad generalmente aceptados, así como la frecuencia y divulgación de las auditorías externas a que obligatoriamente deberán someterse los sujetos supervisados. En caso de conflicto, estas normas prevalecerán sobre las emitidas por el Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica.*
- o) *Aprobar las normas referentes a la periodicidad, el alcance, los procedimientos y la publicación de los informes rendidos por las auditorías externas de las entidades fiscalizadas, con el fin de lograr la mayor confiabilidad de estas auditorías. Las firmas de auditoría o profesionales independientes que presten estos servicios deben estar inscritos en el Registro de Auditores Externos. Mediante reglamento, el Conassif establecerá las normas operativas de este Registro, dentro de las que se encontrarán los requisitos*

- y el procedimiento de inscripción, suspensión y desinscripción, así como la superintendencia que gestionará este Registro, entre otros.
- p) *Aprobar las normas aplicables a las auditorías internas de los entes fiscalizados por las Superintendencias*, para que estas ejecuten debidamente las funciones propias de su actividad y velen porque tales entes cumplan con las normas legales.
  - q) ...
  - r) ...
  - s) *Ejercer las demás atribuciones conferidas en las leyes respectivas, sobre los sujetos supervisados por la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Superintendencia General de Valores y la Superintendencia de Pensiones.*
  - t) *Establecer, vía reglamento, cánones o tarifas para trámites o servicios específicos, tales como, pero no limitados a, los trámites de autorización, registros, y certificaciones o constancias que deban emitir las superintendencias a solicitud de los regulados, supervisados o fiscalizados, o de terceros, todo de conformidad con el ordenamiento jurídico. Los montos establecidos para estos cánones deberán reflejar el costo del servicio y serán transferidos al Banco Central de Costa Rica.*

El Consejo Nacional podrá encargar el conocimiento de determinados asuntos a comisiones integradas por algunos de sus miembros, de conformidad con las reglas que establezca.»

Las atribuciones descritas en los incisos citados son medulares tanto para el correcto dimensionamiento del alcance de las actuaciones del Conassif por el mandato que tienen los entes y los funcionarios públicos, de apegarse estrictamente a los principios de transparencia y legalidad consagrados en el artículo 11 de la Constitución Política sobre los cuales se funda nuestro Estado de Derecho, como para la tutela del principio de seguridad jurídica de los sujetos regulados, supervisados o fiscalizados.

Adicionalmente, en concordancia con lo dispuesto en el inciso s) del artículo 171 de la Ley N.º 7732, transcrito líneas atrás, corresponde al Conassif ejercer las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica del Banco Central N.º 7558<sup>3</sup> respecto de los sujetos supervisados por la SU-GEF, tales atribuciones están detalladas en el artículo 119, así:

En el artículo 119, párrafos tercero y quinto de la Ley 7558, el legislador dicta las siguientes atribuciones del Conassif respecto de las entidades fiscalizadas:

---

<sup>3</sup> Ley Orgánica Banco Central N.º 7558 [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=40928](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=40928)

Ley. 7558. Artículo 119.—...

...

En relación con las operaciones de las entidades fiscalizadas, el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conasif) *dictará las normas generales que sean necesarias para el establecimiento de sanas prácticas bancarias de gobierno corporativo, incluidas las de idoneidad de miembros del órgano de dirección y puestos claves de la organización, así como de gestión de riesgos y de registro de las transacciones, entre otros aspectos, todo en salvaguarda del interés de la colectividad* (el destacado no es del original)

...

*Las normas generales y las directrices dictadas por el Conasif serán de observancia obligatoria para las entidades fiscalizadas.*

Establecida la base legal de la competencia y las atribuciones legales del Conasif respecto de su facultad —en salvaguarda del interés de la colectividad— de emitir las normas generales que regirán tanto el gobierno corporativo como las gestión de riesgos y de registro transaccional, entre otros, de las entidades sujetas a la fiscalización de la Sugef, examinemos ahora el fuero legal que asiste a esta Superintendencia para realizar la supervisión y vigilancia de las cooperativas de ahorro y crédito.

## 2. Base legal de la supervisión y vigilancia de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito

La ley N.º 7391<sup>4</sup> denominada «Ley de Regulación de Intermediación Financiera de Organizaciones Cooperativas», cuya vigencia data del año 1994, estableció un conjunto de normas jurídicas mediante las cuales tanto estas cooperativas como las federaciones a las que estas estén afiliadas quedan sujetas a las atribuciones regulatorias, de supervisión y de vigilancia de la Superintendencia General de Entidades Financieras, por sus siglas como Sugef para los fines de este artículo.

Los artículos 31, 32 y 33 de la Ley 7391 disponen:

**Artículo 31.**—La supervisión y vigilancia de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito y la de las federaciones, a las que se encuentren afiliadas, *corresponde a una unidad administrativa especializada de la Superintendencia General de Entidades Financieras.* Cuando

---

<sup>4</sup> Ley 7391. [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=11935&nValor3=0&strTipM=FN](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=11935&nValor3=0&strTipM=FN)

se trate de cooperativas federadas, la respectiva federación podrá actuar como ente de supervisión y vigilancia sobre las cooperativas afiliadas, de conformidad con esta Ley y demás disposiciones vigentes, *sin perjuicio de las atribuciones que, como ente regulador, le competen a la Superintendencia General de Entidades Financieras sobre las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito y de sus federaciones*» (los destacados no son del original).

**Artículo 32.—***Además de lo establecido en la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica*, la Superintendencia General de Entidades Financieras tendrá las siguientes potestades y deberes:

- a) *Autorizar el inicio de actividades de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito.*
- b) *Supervisar y fiscalizar las actividades financieras de todas las organizaciones de naturaleza cooperativa, reguladas en esta Ley.*
- c) *Vigilar el debido cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de su Reglamento.*
- ch) *Solicitar a las organizaciones fiscalizadas según esta Ley, los informes que requiera para el cumplimiento de sus deberes. Estos informes deberán remitirse dentro del plazo y requisitos que señale el Superintendente General de Entidades Financieras.*
- d) *Examinar libremente todos los libros legales, auxiliares o de cualquier otro tipo, así como los documentos y archivos de las organizaciones supervisadas, independientemente del medio que utilicen para grabarlos o imprimirlos.*
- e) *Aprobar cualquier modificación estatutaria para las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito de conformidad con el artículo 11 de esta Ley* (los destacados no son del original).

**Artículo 33.—***Las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito deberán enviar, a la Superintendencia General, dentro de los primeros quince días de cada mes, los estados financieros correspondientes al mes inmediato anterior.* La Superintendencia General determinará, mediante normas que dictará al efecto, de acuerdo con el volumen de operaciones de cada cooperativa, cuáles cooperativas estarán en la obligación de publicar esos estados financieros, en un periódico de circulación nacional, en cuyo caso la publicación deberá correr por cuenta de la organización fiscalizada; sin embargo, en uno o en otro caso, esos estados deberán exhibirse en un lugar visible de su domicilio social. Además, los estados financieros deberán ser firmados por el gerente y por el contador, de acuerdo con el formulario, las normas y las instrucciones que establezca la Superintendencia General.

*Dentro del plazo establecido por la Superintendencia General de Entidades Financieras, las cooperativas deberán enviarle sus estados dictaminados por un contador público autorizado, quien deberá atender las disposiciones de la Superintendencia General, respecto de su forma de presentación, pruebas de auditoría y cualquier otro aspecto que se requiera (los destacados no son del original).*

Respecto de las competencias generales de la Sugef o «**potestades y deberes**» sobre las cooperativas de ahorro y crédito supervisadas, como se denominan en el artículo 32 citado, dicha norma expresamente nos remite a la Ley Orgánica del Banco Central N.º 7752; en la cual se crea la Sugef, Capítulo IV, titulado SUPERINTENDENCIA GENERAL DE ENTIDADES FINANCIERAS, Secciones I a IV; artículos 115 a 161<sup>5</sup>, de los cuales abordaremos en este enfoque general, aquellos que consideramos están directamente vinculados con objetivo de este artículo en relación con las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito.

## 2.1. *Fiscalización de entidades financieras. Interés público*

La Ley N.º 7558 en su artículo 115<sup>6</sup> declara de interés público la fiscalización de las entidades financieras del país y asigna este mandato a la Superintendencia General de Entidades Financieras, como órgano de desconcentración máxima del Banco Central de Costa Rica; para que ejerza sus actividades de supervisión y fiscalización con estricto apego al principio de legalidad, sobre todas las entidades autorizadas para realizar intermediación financiera, con el objetivo específico destacado en el artículo 119 del mismo cuerpo legal, «*de velar por la estabilidad, la solidez y el eficiente funcionamiento del Sistema Financiero Nacional*»<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Ley 7558. Artículos 121 a 128 derogados por diferentes leyes.

<sup>6</sup> Ley 7558. Artículo 115.—**Creación.** Es de interés público la fiscalización de las entidades financieras del país, para lo cual se crea la Superintendencia General de Entidades Financieras, también denominada en esta ley la Superintendencia, como órgano de desconcentración máxima del Banco Central de Costa Rica. La Superintendencia regirá sus actividades por lo dispuesto en esta ley, sus reglamentos y las demás leyes aplicables.

<sup>7</sup> Ley 7558. Artículo 119.—**Ámbito de supervisión y fiscalización de la Superintendencia.** Con el propósito de velar por la estabilidad, la solidez y el eficiente funcionamiento del Sistema Financiero Nacional, la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef) ejercerá sus actividades de supervisión y fiscalización sobre todas las entidades que llevan a cabo intermediación financiera, con estricto apego a las disposiciones legales y reglamentarias, velando por que cumplan con los preceptos que les sean aplicables.

Para efectos de esta ley, los términos fiscalización y supervisión aluden, en general, a las funciones y responsabilidades atribuidas por esta ley a la Superintendencia.

En lo concerniente a las cooperativas de ahorro y crédito, del artículo 117<sup>8</sup> de la ley 7558 en su párrafo primero, las incorpora como sujetas a la fiscalización de la SUGEF lo cual es consistente con la disposición del artículo 31 de la Ley N.º 7391; además el mismo párrafo somete a estas cooperativas a las potestades de control monetario del Banco Central.

El segundo párrafo la norma de comentario le otorga a la Junta Directiva del Banco Central la potestad para eximir de la aplicación de los controles monetarios a las cooperativas de ahorro y crédito en función del tamaño de sus activos, del número de asociados o cuando realicen operaciones con un grupo cerrado de asociados.

El último párrafo del artículo 117 le confiere a la SUGEF la potestad de eximir de la fiscalización y de establecerles normas especiales de fiscalización a las asociaciones cooperativas de ahorro y crédito que encuadren en el perfil de operativo detallado en el párrafo segundo.

El artículo 131<sup>9</sup> de la Ley 7558, enumera las funciones del superintendente general de entidades financieras, de las cuales destacamos

---

En relación con las operaciones de las entidades fiscalizadas, el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif) dictará las normas generales que sean necesarias para el establecimiento de sanas prácticas bancarias de gobierno corporativo, incluidas las de idoneidad de miembros del órgano de dirección y puestos claves de la organización, así como de gestión de riesgos y de registro de las transacciones, entre otros aspectos, todo en salvaguarda del interés de la colectividad.

Para efectos de aplicar las normas de su competencia, emitir los lineamientos correspondientes y ejercer la supervisión, la Superintendencia podrá establecer categorías de intermediarios financieros, en función del tipo, el tamaño, la complejidad o el perfil de riesgo de esos intermediarios.

Las normas generales y las directrices dictadas por el Conassif serán de observancia obligatoria para las entidades fiscalizadas.

<sup>8</sup> **Ley 7558. Artículo 117.—Organismos fiscalizados** Están sujetos a la fiscalización de la Superintendencia y las potestades de control monetario del Banco Central, los bancos públicos y privados, las empresas financieras no bancarias, las mutuales de ahorro y préstamo, las cooperativas de ahorro y crédito y las asociaciones solidaristas. Además, toda otra entidad autorizada por ley para realizar intermediación financiera.

La Junta Directiva del Banco Central podrá eximir de la aplicación de los controles monetarios a las cooperativas de ahorro y crédito, las asociaciones solidaristas u otras organizaciones similares, en función del tamaño de sus activos, el número de asociados o cuando realicen operaciones con un grupo cerrado de asociados. En estos casos, las entidades eximidas no tendrán acceso al financiamiento establecido en los incisos a) y b) del artículo 52 de esta ley y deberán mantener reservas de liquidez por el mismo porcentaje del encaje mínimo legal, en las condiciones que establezca la Junta Directiva del Banco Central. El Consejo Directivo de la Superintendencia General de Entidades Financieras podrá eximir de la fiscalización a las entidades mencionadas en el párrafo anterior, o bien establecer normas especiales de fiscalización de ellas.

<sup>9</sup> **Ley 7558 Artículo 131—Funciones del superintendente general de entidades financieras**

aquellas que consideramos de mayor relevancia para los propósitos in-

Corresponderán al superintendente general de entidades financieras, las siguientes funciones:

- a) Ejercer, en nombre y por cuenta del Banco Central de Costa Rica, la representación legal, judicial y extrajudicial de dicho banco para las funciones propias de su cargo, con atribuciones de apoderado generalísimo sin límite de suma.
- b) Ejecutar los acuerdos del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif) y las demás funciones que le señale la ley; además, podrá emitir mandatos o conferir poderes al intendente general y otros funcionarios, incluso durante el proceso de liquidación de cualquier entidad fiscalizada.
- c) Proponer al Conassif, para su aprobación, las normas que estime necesarias para el desarrollo de las labores de supervisión y fiscalización.
- d) Supervisar las entidades y empresas comprendidas en su ámbito de competencia.
- e) Dictar las medidas correctivas y precautorias, así como las sanciones como consecuencia de las labores de supervisión que realice, a excepción de las que por ley le corresponden al Conassif.
- f) Ordenar que se ajuste o corrija el valor contabilizado de los activos, los pasivos, el patrimonio y las demás cuentas extrabalance de las entidades y de las empresas fiscalizadas, así como cualquier otro proceso o procedimiento, de conformidad con las leyes y las normas dictadas por el Conassif.
- g) Con el propósito de instruir sumarias o procedimientos administrativos, tendientes a la aplicación de las sanciones establecidas en esta ley o en los informes que deba rendir, el superintendente podrá hacer comparecer ante sí a personeros o empleados de las entidades y empresas fiscalizadas o a terceras personas que se presume tengan conocimiento de los hechos investigados o la manera como se conducen los negocios de una entidad o empresa fiscalizada, para que expliquen aspectos que, en aras de la protección del orden público, sea necesario esclarecer acerca de una entidad o empresa fiscalizada; lo anterior de conformidad con el procedimiento previsto en esta ley.
- h) Solicitar al Consejo Nacional la intervención de las entidades supervisadas; también, ejecutar y realizar la supervisión del proceso de intervención.
- i) Informar, con carácter obligatorio e inmediato, al Conassif sobre los problemas de gobierno corporativo, de gestión de riesgos, de liquidez, de solvencia o de transgresión de las leyes o normas dictadas por el Banco Central o el Conassif, detectados en las entidades y empresas supervisadas con alcance individual o consolidado. De forma trimestral, el superintendente someterá a dicho Consejo un informe completo sobre la situación económica y financiera de las entidades y empresas supervisadas, a nivel individual y consolidado, y sobre el gobierno corporativo, la gestión de riesgos e incumplimientos legales o normas, entre otros, con base en los lineamientos previamente definidos por él. En este informe, el superintendente deberá indicar, explícitamente, cuáles entidades, empresas y grupos o conglomerados financieros, en su criterio, requieren mayor control y seguimiento.
- j) Ejercer las potestades de máximo jerarca en materia administrativa y de personal. En su calidad de jerarca deberá nombrar, contratar, promover, separar y sancionar al personal de la Superintendencia a su cargo y adoptar las demás medidas internas que correspondan a su funcionamiento. Tratándose del personal de la Auditoría Interna, el superintendente deberá consultar al auditor interno. En materia de personal, el superintendente agota la vía administrativa.

formativos de este artículo, advirtiendo que los destacados no son del

- k) Ordenar, a las entidades y empresas sujetas a la fiscalización de la Superintendencia, la publicación adicional de los estados financieros o cualquier otra información cuando, a su juicio, se requieran correcciones o ajustes sustanciales. Asimismo, ordenar la suspensión de toda publicidad errónea o engañosa.
- l) Proponer al Conassif las normas generales para el registro contable de las operaciones de las entidades y empresas fiscalizadas, así como para la confección y presentación de estados financieros individuales y consolidados. Al proponer las normas contables, la Superintendencia considerará los principios de aceptación internacional sobre preparación y presentación de información financiera y las necesidades de información del Banco Central con respecto a los entes supervisados, cuando técnicamente sea posible.
- m) Recomendar al Conassif las normas generales para clasificar y calificar la cartera de créditos y los demás activos de las entidades fiscalizadas y para constituir las estimaciones y provisiones. No obstante, el Consejo podrá dictar normas más flexibles, en relación con créditos por montos inferiores al límite que fije la Superintendencia.
- n) Proponer ante el Conassif, para valoración y aprobación, las siguientes normas:
  - i) Para definir requerimientos de capital, de liquidez y otros, aplicables a las entidades supervisadas. Asimismo, para requerir capital adicional, cuando los niveles de riesgo de la entidad o por su importancia sistémica, así lo requieran.
  - ii) Para definir normas sobre suficiencia patrimonial.
  - iii) Sobre mejores prácticas para gestionar los diferentes riesgos asociados a la operación de las entidades supervisadas.
  - iv) Sobre las condiciones o los requisitos mínimos de idoneidad de los miembros del órgano de dirección y la alta gerencia de las entidades, así como sobre sus responsabilidades y funciones en aspectos de gobierno corporativo y de gestión de riesgos, entre otros. Además, sobre el nombramiento de miembros independientes en dichos órganos, sobre la política de remuneraciones, sobre los conflictos de intereses y sobre el manejo de información privilegiada, entre otros.
  - v) Sobre la valoración de riesgos y los requisitos que debe cumplir una entidad al solicitar autorización para operar como intermediario financiero.
  - vi) Para autorizar de previo la fusión de entidades supervisadas, sin perjuicio de las funciones y potestades que ostenta la Comisión para Promover la Competencia, en materia de concentración.
  - vii) Sobre la autorización previa de cambios accionarios, directos o indirectos, que representen para el adquirente una participación significativa, la cual será definida reglamentariamente, en el capital social o conlleve el control efectivo de una entidad supervisada.
  - viii) Sobre la autorización previa de aumentos y disminuciones de capital social de entidades supervisadas, excepto en aquellas cuyo capital está conformado por aportaciones de sus asociados.
  - ix) Para autorizar de previo la creación en el exterior de sucursales o agencias de entidades supervisadas.
  - x) Sobre la autorización previa para la venta o compra de una parte significativa, la cual será definida reglamentariamente, de activos o pasivos de una entidad a un tercero o a otra entidad o empresa del grupo o conglomerado

original, y que son las siguientes:

- 
- financiero; lo anterior, sin perjuicio de las funciones y potestades que ostenta la Comisión para Promover la Competencia, en materia de concentración.
- xi) Sobre el contenido, la forma y la periodicidad con que las entidades deben proporcionar a la Superintendencia, y cuando corresponda al público, información individual y consolidada sobre su situación jurídica, económica, financiera, de gobierno corporativo y de administración de riesgos, entre otros, para cumplir la supervisión que debe realizar la Superintendencia.
  - xii) Sobre la existencia de relaciones entre personas naturales o jurídicas, o entre estas y las entidades fiscalizadas, necesarias para controlar los límites de las operaciones activas, fijados por ley o sus reglamentos.
  - xiii) Sobre el contenido y la periodicidad de remisión y publicación de información sobre las características, las condiciones y los precios de los servicios y productos financieros, así como de las operaciones activas, pasivas y fuera de balance de las entidades fiscalizadas, con el fin de promover la transparencia de las operaciones, salvaguardar los intereses y proteger a los depositantes, los usuarios de los servicios financieros y la colectividad en general, y fomentar la disciplina de mercado.
  - xiv) Para definir la periodicidad, el alcance, los procedimientos y la publicación de los informes de las auditorías externas de las entidades fiscalizadas, lo cual incluye la posibilidad de revisar los documentos que respaldan las labores de las auditorías externas.
  - xv) Aplicables a las auditorías internas de las entidades supervisadas para que velen por que estos entes cumplan con las normas legales y las ordenadas por el Banco Central y el Conassif.
  - xvi) Sobre la frecuencia con que las entidades supervisadas deberán someterse a una calificación de riesgo de una agencia calificadoradora y su divulgación al público.
- ñ) Autorizar previamente los cambios a los estatutos de las entidades supervisadas.
  - o) Recomendar, de manera debidamente fundamentada, la remoción de cualquier miembro del órgano de dirección de la entidad supervisada, cuando incurra en omisiones o actuaciones contrarias a las leyes y los reglamentos, que atenten contra la seguridad, estabilidad y solvencia de la entidad, así como cuando incumpla los requisitos de idoneidad.
  - p) Recomendar, de manera debidamente fundamentada, la remoción del gerente, subgerente o puesto de similar naturaleza, o auditor interno, cuando incurran en omisiones o actuaciones contrarias a las leyes y los reglamentos, que atenten contra la seguridad, estabilidad y solvencia de la entidad.
  - q) Restringir o prohibir a la entidad supervisada la distribución de utilidades, excedentes u otros beneficios de similar naturaleza a sus socios, accionistas o asociados, así como la distribución de bonos, incentivos u otro tipo de compensación a los funcionarios o empleados de esta, cuando se ubique en algún grado de inestabilidad o irregularidad financiera, o cuando se afecte negativamente su suficiencia patrimonial.
  - r) Ordenar a las entidades supervisadas el cese o la suspensión de actividades u operaciones que sean contrarias a las leyes o los reglamentos aplicables.
  - s) Ordenar a las entidades el cese o la suspensión de actividades u operaciones que atenten contra la seguridad, estabilidad o solvencia de la entidad, o bien,

- a) ...
- b) Ejecutar los acuerdos del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif) y las demás funciones que le señale la ley; además, podrá emitir mandatos o conferir poderes al intendente general y otros funcionarios, incluso durante el proceso de liquidación de cualquier entidad fiscalizada.
- c) Proponer al Conassif, para su aprobación, las normas que estime necesarias para el desarrollo de las labores de supervisión y fiscalización.
- d) Supervisar las entidades y empresas comprendidas en su ámbito de competencia.
- e) Dictar las medidas correctivas y precautorias, así como las sanciones como consecuencia de las labores de supervisión que realice, a excepción de las que por ley le corresponden al Conassif.
- f) Ordenar que se ajuste o corrija el valor contabilizado de los activos, los pasivos, el patrimonio y las demás cuentas extrabalance de las entidades y de las empresas fiscalizadas, así como cualquier otro proceso o procedimiento, de conformidad con las leyes y las normas dictadas por el Conassif.
- g) Con el propósito de instruir sumarias o procedimientos administrativos, tendientes a la aplicación de las sanciones establecidas en esta ley o en los informes que deba rendir, el superintendente podrá hacer comparecer ante sí a personeros o empleados de las entidades y empresas fiscalizadas o a terceras personas que se presume tengan conocimiento de los hechos investigados o la manera como se conducen los negocios de una entidad o empresa fiscalizada, para que expliquen aspectos que, en aras de la protección del orden público, sea necesario esclarecer acerca de una entidad o empresa fiscalizada; lo anterior de conformidad con el procedimiento previsto en esta ley.

---

imponer limitaciones cuando se dé alguna de las circunstancias indicadas, por el plazo que razonadamente determine el superintendente.

- t) Prohibir, a la entidad supervisada, realizar actividades u operaciones con empresas del grupo o conglomerado financiero, cuando estas realicen actividades u operaciones que sean contrarias a las leyes o los reglamentos aplicables, o que atenten contra la seguridad, estabilidad o solvencia de la entidad.
- u) Aplicar las medidas sancionatorias que procedan, una vez seguido el debido proceso.
- v) Las demás que le correspondan de conformidad con esta ley y sus reglamentos.

Las actuaciones del superintendente deberán ser adoptadas mediante acto administrativo debidamente fundamentado, de conformidad con el ordenamiento jurídico.

- h) Solicitar al Consejo Nacional la intervención de las entidades supervisadas; también, ejecutar y realizar la supervisión del proceso de intervención.
- i) Informar, con carácter obligatorio e inmediato, al Conassif sobre los problemas de gobierno corporativo, de gestión de riesgos, de liquidez, de solvencia o de transgresión de las leyes o normas dictadas por el Banco Central o el Conassif, detectados en las entidades y empresas supervisadas con alcance individual o consolidado. De forma trimestral, el superintendente someterá a dicho Consejo un informe completo sobre la situación económica y financiera de las entidades y empresas supervisadas, a nivel individual y consolidado, y sobre el gobierno corporativo, la gestión de riesgos e incumplimientos legales o normas, entre otros, con base en los lineamientos previamente definidos por él. En este informe, el superintendente deberá indicar, explícitamente, cuáles entidades, empresas y grupos o conglomerados financieros, en su criterio, requieren mayor control y seguimiento.
- j) ...
- k) Ordenar, a las entidades y empresas sujetas a la fiscalización de la Superintendencia, la publicación adicional de los estados financieros o cualquier otra información cuando, a su juicio, se requieran correcciones o ajustes sustanciales. Asimismo, ordenar la suspensión de toda publicidad errónea o engañosa.
- l) Proponer al Conassif las normas generales para el registro contable de las operaciones de las entidades y empresas fiscalizadas, así como para la confección y presentación de estados financieros individuales y consolidados. Al proponer las normas contables, la Superintendencia considerará los principios de aceptación internacional sobre preparación y presentación de información financiera y las necesidades de información del Banco Central con respecto a los entes supervisados, cuando técnicamente sea posible.
- m) Recomendar al Conassif las normas generales para clasificar y calificar la cartera de créditos y los demás activos de las entidades fiscalizadas y para constituir las estimaciones y provisiones. No obstante, el Consejo podrá dictar normas más flexibles, en relación con créditos por montos inferiores al límite que fije la Superintendencia.
- n) Proponer ante el Conassif, para valoración y aprobación, las siguientes normas:
  - i) Para definir requerimientos de capital, de liquidez y otros, aplicables a las entidades supervisadas. Asimismo, para re-

- querir capital adicional, cuando los niveles de riesgo de la entidad o por su importancia sistémica, así lo requieran.
- ii) Para definir normas sobre suficiencia patrimonial.
  - iii) Sobre mejores prácticas para gestionar los diferentes riesgos asociados a la operación de las entidades supervisadas.
  - iv) Sobre las condiciones o los requisitos mínimos de idoneidad de los miembros del órgano de dirección y la alta gerencia de las entidades, así como sobre sus responsabilidades y funciones en aspectos de gobierno corporativo y de gestión de riesgos, entre otros. Además, sobre el nombramiento de miembros independientes en dichos órganos, sobre la política de remuneraciones, sobre los conflictos de intereses y sobre el manejo de información privilegiada, entre otros.
  - v) Sobre la valoración de riesgos y los requisitos que debe cumplir una entidad al solicitar autorización para operar como intermediario financiero.
  - vi) Para autorizar de previo la fusión de entidades supervisadas, sin perjuicio de las funciones y potestades que ostenta la Comisión para Promover la Competencia, en materia de concentración.
  - vii) Sobre la autorización previa de cambios accionarios, directos o indirectos, que representen para el adquirente una participación significativa, la cual será definida reglamentariamente, en el capital social o conlleve el control efectivo de una entidad supervisada.
  - viii) Sobre la autorización previa de aumentos y disminuciones de capital social de entidades supervisadas, excepto en aquellas cuyo capital está conformado por aportaciones de sus asociados.
  - ix) Para autorizar de previo la creación en el exterior de sucursales o agencias de entidades supervisadas.
  - x) Sobre la autorización previa para la venta o compra de una parte significativa, la cual será definida reglamentariamente, de activos o pasivos de una entidad a un tercero o a otra entidad o empresa del grupo o conglomerado financiero; lo anterior, sin perjuicio de las funciones y potestades que ostenta la Comisión para Promover la Competencia, en materia de concentración.
  - xi) Sobre el contenido, la forma y la periodicidad con que las entidades deben proporcionar a la Superintendencia, y cuando corresponda al público, información individual y consolidada sobre su situación jurídica, económica, finan-

- ciera, de gobierno corporativo y de administración de riesgos, entre otros, para cumplir la supervisión que debe realizar la Superintendencia.
- xii) Sobre la existencia de relaciones entre personas naturales o jurídicas, o entre estas y las entidades fiscalizadas, necesarias para controlar los límites de las operaciones activas, fijados por ley o sus reglamentos.
  - xiii) Sobre el contenido y la periodicidad de remisión y publicación de información sobre las características, las condiciones y los precios de los servicios y productos financieros, así como de las operaciones activas, pasivas y fuera de balance de las entidades fiscalizadas, con el fin de promover la transparencia de las operaciones, salvaguardar los intereses y proteger a los depositantes, los usuarios de los servicios financieros y la colectividad en general, y fomentar la disciplina de mercado.
  - xiv) Para definir la periodicidad, el alcance, los procedimientos y la publicación de los informes de las auditorías externas de las entidades fiscalizadas, lo cual incluye la posibilidad de revisar los documentos que respaldan las labores de las auditorías externas.
  - xv) Aplicables a las auditorías internas de las entidades supervisadas para que velen por que estos entes cumplan con las normas legales y las ordenadas por el Banco Central y el Conassif.
  - xvi) Sobre la frecuencia con que las entidades supervisadas deberán someterse a una calificación de riesgo de una agencia calificadora y su divulgación al público.
- ñ) Autorizar previamente los cambios a los estatutos de las entidades supervisadas.
  - o) Recomendar, de manera debidamente fundamentada, la remoción de cualquier miembro del órgano de dirección de la entidad supervisada, cuando incurra en omisiones o actuaciones contrarias a las leyes y los reglamentos, que atenten contra la seguridad, estabilidad y solvencia de la entidad, así como cuando incumpla los requisitos de idoneidad.
  - p) Recomendar, de manera debidamente fundamentada, la remoción del gerente, subgerente o puesto de similar naturaleza, o auditor interno, cuando incurran en omisiones o actuaciones contrarias a las leyes y los reglamentos, que atenten contra la seguridad, estabilidad y solvencia de la entidad.
  - q) Restringir o prohibir a la entidad supervisada la distribución de utilidades, excedentes u otros beneficios de similar naturaleza a

- sus socios, accionistas o asociados, así como la distribución de bonos, incentivos u otro tipo de compensación a los funcionarios o empleados de esta, cuando se ubique en algún grado de inestabilidad o irregularidad financiera, o cuando se afecte negativamente su suficiencia patrimonial.
- r) Ordenar a las entidades supervisadas el cese o la suspensión de actividades u operaciones que sean contrarias a las leyes o los reglamentos aplicables.
  - s) Ordenar a las entidades el cese o la suspensión de actividades u operaciones que atenten contra la seguridad, estabilidad o solvencia de la entidad, o bien, imponer limitaciones cuando se dé alguna de las circunstancias indicadas, por el plazo que razonablemente determine el superintendente.
  - t) Prohibir, a la entidad supervisada, realizar actividades u operaciones con empresas del grupo o conglomerado financiero, cuando estas realicen actividades u operaciones que sean contrarias a las leyes o los reglamentos aplicables, o que atenten contra la seguridad, estabilidad o solvencia de la entidad.
  - u) Aplicar las medidas sancionatorias que procedan, una vez seguido el debido proceso.
  - v) Las demás que le correspondan de conformidad con esta ley y sus reglamentos.

Es importante destacar en consonancia con el último párrafo del artículo 131 de la Ley 7558, todas las actuaciones del superintendente deberán ser adoptadas mediante acto administrativo debidamente fundamentado y debe ser conforme con el ordenamiento jurídico.

Las acciones de supervisión y vigilancia por la Sugef pueden ser ejecutadas en el momento que esta lo considere oportuno y las entidades fiscalizadas están obligadas a prestar total colaboración a la Superintendencia, para facilitar las actividades de supervisión, lo anterior con fundamento en el numeral 134 de la Ley 7558.

### **3. Normativa aprobada por el CONASSIF aplicable a las cooperativas supervisadas por la SUGEF**

En la página oficial de la Sugef<sup>10</sup> está publicada la totalidad de la Normativa Vigente, constituida por el conjunto de reglamentos y otras disposiciones aplicables a las cooperativas de ahorro y crédito como parte de todas las entidades financieras supervisadas.

<sup>10</sup> [https://www.sugef.fi.cr/normativa/normativa\\_vigente.aspx](https://www.sugef.fi.cr/normativa/normativa_vigente.aspx)

De ese conjunto normativo que es de consulta pública en el sitio que se informa en la nota al pie y de los cuales ninguno es menos importante, hemos seleccionado una de ellas que es la relativa a la administración integral de riesgos, la cual estimamos abarca prácticamente todas las áreas de la intermediación financiera de cualquier entidad cooperativa supervisada, para ilustrar sumariamente con la transcripción de algunos de sus considerandos, el amplio espectro del alcance y su relevancia para la salud del Sistema Financiero y por ende para la protección del patrimonio de los cooperadores que forman parte de las cooperativas de ahorro y crédito supervisadas.

### 3.1. Acuerdo SUGEF 2-10. Reglamento sobre administración integral de riesgos<sup>11</sup>

De este Reglamento tomamos como referencia informativa de su alcance, el contenido de sus CONSIDERANDOS 2; 3; 4; 5; 6; 7; literalmente informan sobre los objetivos de alta relevancia para el interés público que tutela esta normativa, tales consideraciones son de contenido muy valioso y de especial atención en las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito, y dicen así:

«2.—Las recomendaciones del Comité de Basilea, contenidas tanto en los “Principios Básicos para una Supervisión Efectiva” como en el Pilar 2 del Acuerdo de Capital, señalan los principios a seguir para la mejora y fortalecimiento de las prácticas de regulación y supervisión. El Principio 7 establece que las entidades deben implementar un proceso integral de gestión de riesgos que les permita identificar, evaluar, vigilar y controlar o mitigar todos los riesgos sustanciales, así como evaluar su suficiencia de capital en relación con su perfil de riesgo. Asimismo, establece que este proceso ha de ser congruente con el tamaño y complejidad de la entidad. Los Principios Básicos también establecen recomendaciones sobre riesgos específicos, como es el caso del riesgo de crédito (Principios 8, 9, 10 y 11), riesgo país y riesgo de transferencia (Principio 12), riesgo de mercado (Principio 13), riesgo de liquidez (Principio 14), riesgo operacional (Principio 15), riesgo de tasas de interés (Principio 16) y riesgo de legitimación de capitales (Principio 18). Por su parte, el Pilar 2 del Acuerdo de Capital complementa el componente cuantitativo del Acuerdo, enfatizando la relación que existe entre el nivel de capital que mantiene la

<sup>11</sup> [https://www.sugef.fi.cr/ver/normativa/normativa\\_vigente/SUGEF%202-10%20\(v15%2020%20abril%202021\).pdf#.YLSkXC2xBQI](https://www.sugef.fi.cr/ver/normativa/normativa_vigente/SUGEF%202-10%20(v15%2020%20abril%202021).pdf#.YLSkXC2xBQI)

entidad para cubrir sus riesgos y la solidez y eficacia de sus procesos de administración del riesgo y de control interno.

3.—La sofisticación e incertidumbre de los mercados financieros conlleva riesgos que potencialmente pueden deteriorar el valor de las entidades. Ante esta realidad, los órganos de gobierno corporativo han visto necesario implementar dentro de sus organizaciones un proceso que les permita equilibrar la relación entre los beneficios esperados de la estrategia comercial y la aceptación de determinado nivel de riesgo. Este proceso denominado “Administración del riesgo” ha evolucionado, en los últimos años, desde la consideración de los riesgos en forma individual hacia el análisis conjunto y coordinado de las oportunidades y amenazas a los que se enfrenta la organización, redefiniendo su enfoque a una “Administración Integrada de Riesgos”.

4.—La administración integrada de riesgos propicia la alineación entre el riesgo aceptado y la estrategia, provee el rigor para identificar el riesgo y seleccionar posibles alternativas de respuesta y mejora la capacidad para la toma de decisiones y la utilización de capital en función de las necesidades reales, razones por las cuales es imperativo para las entidades financieras desarrollar y mantener un proceso de Administración Integral de Riesgos.

5.—El proceso de Administración Integral de Riesgos necesita, para ser adecuado, de un marco organizativo con funciones y responsabilidades claras, con recursos humanos y materiales apropiados, debidamente conmensurados para el tamaño, grado de sofisticación, estrategia de negocio y perfil de riesgo de cada entidad.

6.—El supervisor debe hacer explícita su apreciación en torno a los elementos que caracterizan un proceso robusto de administración de riesgos, con lo cual se complementa el marco general de gobierno interno contenido en el “Reglamento sobre Gobierno Corporativo”, aprobado por el CONASSIF mediante el literal B), de los artículos 16 y 5 de las actas de las sesiones 787-2009 y 788-2009, celebradas el 19 de junio de 2009.

7.—Con la emisión del “Reglamento sobre Administración Integral de Riesgos” se establecen los aspectos fundamentales de un proceso de gestión de riesgos enfocado hacia la identificación, medición, monitoreo, control, mitigación y comunicación de los riesgos medulares de la entidad, debidamente conmensurado con su estrategia de negocio, el volumen y complejidad de sus operaciones y su perfil de riesgo.»

## Conclusión

El sector cooperativo de ahorro y crédito costarricense desde 1994 es sujeto de la normativa dictada por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif) así como de la supervisión y vi-

gilancia por parte de la Superintendencia de Entidades Financieras. Sugef; lo cual le ha permitido una constante de evolución al amparo de una férrea disciplina de cumplimiento de las mejores prácticas de buen gobierno corporativo como base fundamental de una cuidadosa y oportuna gestión de riesgos, todo lo cual redundando en los altos niveles de confianza que han desarrollado de generación en generación los cooperadores en sus cooperativas, las cuales por su naturaleza jurídica están constantemente sometidas a la evaluación de transparencia frente a sus asambleas de asociados y simultáneamente cumpliendo con los mandatos de la supervisión sometiendo al conocimiento público de los cooperantes, de los acreedores y del público en general, toda la información financiera y de auditoría interna que exige la normativa, tal como lo recomiendan los Principios Básicos publicados por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea en sus más recientes actualizaciones.



# Análisis de la figura del Consejo Nacional de Cooperativas y el Centro de Estudios Cooperativos de Costa Rica en relación con los principios de integración cooperativa y adhesión libre y voluntaria

Edgardo René Ramos Carmona

Abogado cooperativista

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2395>

Recibido: 20.06.2021

Aceptado: 04.10.2021

---

**Sumario:** Introducción.—1. El Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOB).—2. Centro Nacional de Estudios y Capacitación Cooperativa Responsabilidad Limitada CENECOOP R.L.—3. El CENECOOP R.L. y CONACOOB frente a los principios de la integración cooperativa y la adhesión libre y voluntaria.—Bibliografía.—Estatutos y Leyes.

**Resumen:** A partir de la década de los años cuarenta inició la incorporación de la figura cooperativa en la legislación costarricense, desde ese momento y hasta los años 80 del siglo pasado, el legislador en Costa Rica ha tenido una actitud muy proclive al favorecimiento del cooperativismo como instrumento de desarrollo e inclusión.

Esa predisposición del legislador a favor del cooperativismo que exhibe la normativa del país centroamericano, en ocasiones lo ha llevado a transgredir valores fundamentales de la doctrina cooperativa, tal es el caso de las condiciones creadas para la operación y financiamiento del Consejo Nacional de Cooperativas CONACOOB y el Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa Responsabilidad Limitada CENECOOP R.L., entidades que no constituyen ejemplos clásicos de lo que debe entenderse por adhesión abierta, voluntaria y cooperación entre cooperativas.

**Palabras clave:** cooperativismo, instrumento, desarrollo, inclusión.

**Abstract:** Starting in the 1940s, the incorporation of the cooperative figure into Costa Rican legislation began, from that moment until the 1980s of the last century, the legislator in Costa Rica has had an attitude very prone to favoring cooperativism as an instrument for development and inclusion.

This predisposition of the legislator in favor of cooperativism that the regulations of the Central American country exhibit, has sometimes led him to transgress fundamental values of the cooperative doctrine, such is the case of the conditions created for the operation and financing of the National Council

of Cooperatives CONACCOOP and the Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa Responsabilidad Limitada CENECOOP RL, entities that are not classic examples of what should be understood by open, voluntary membership and cooperation between cooperatives.

**Key words:** cooperativism, instrument, development, inclusion.

---

## Introducción

A partir del Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional celebrado en Viena en el año 1966, se otorga una relevancia especial a la manifestación de integración entre cooperativas, entendiéndose a la integración como un medio para fortalecer a estas organizaciones frente a las grandes empresas de capital, esta relación inter cooperativa asumirá el carácter de principio doctrinario.

En este Congreso la Comisión responsable del análisis de los Principios Cooperativos dictaminó sobre la conveniencia de agregar un sexto principio orientado a la «*expansión mediante la cooperación mutua entre cooperativas*»<sup>1</sup>. Con posterioridad la doctrina y las distintas legislaciones han venido dándole sustento a la evolución y práctica de este sexto principio.

La cooperación como fenómeno social tiene un carácter especialmente voluntario entre quienes la practican, la persona física en uso de su libertad decide incorporarse a una cooperativa, de igual modo la cooperativa replicando la actividad cooperativa de sus asociados, en forma voluntaria también decide integrarse a organizaciones de grado superior, «*la integración debe ser voluntaria. Para la mayoría, se trata de un derecho (libre y voluntario, no automático ni obligatorio) de carácter instrumental de organización del sector y corresponde no a las personas sino a las entidades. Según los principios cooperativos internacionales, no hay duda de que la afiliación a los sistemas cooperativos integrados debería ser voluntaria*»<sup>2</sup>.

Es a partir de los anteriores conceptos, que con el presente trabajo se analiza el carácter particular de dos entidades del cooperativismo costarricense y su posición frente a los principios cooperativos de adhesión abierta, voluntaria y cooperación entre cooperativas.

De cara al contenido del primer<sup>3</sup> y el sexto principio cooperativo<sup>4</sup>, es dable asegurar que la legislación cooperativa costarricense se ha orientado a crear institutos de representación, integración y promoción cooperativa, que transgreden el carácter de la voluntariedad y con ello se alejan de lo que doctrinariamente se atribuye a la adhesión voluntaria y abierta y la cooperación libre que debe primar en la actividad de las cooperativas.

---

<sup>1</sup> International Cooperative Alliance: Report of the twenty-third Congress at Vienna.

<sup>2</sup> García Muller, Alberto: «Institutos de Derecho Cooperativo Mutual y Solidario», *EDUC*, Tomo III.

<sup>3</sup> Libre adhesión y retiro voluntario.

<sup>4</sup> Cooperación entre cooperativas.

Para ampliar el análisis de estas dos entidades citadas y su relación con los principios cooperativos citados, procedo al examen detallado de cada una como sigue:

## 1. Consejo Nacional de Cooperativas (CONACCOOP)

La primera incursión del cooperativismo en legislación costarricense, se produce en el año 1943 con la promulgación del Código de Trabajo. En este cuerpo normativo se dedicará un capítulo destinado a regular las organizaciones sociales o de los trabajadores<sup>5</sup>. Estas organizaciones serán los sindicatos y las cooperativas.

Al revisar la entonces naciente regulación de las cooperativas, se observa como desde estos primeros momentos el legislador de la época, con un ánimo impulsador de políticas sociales, le otorga facultades al Poder Ejecutivo para forzar la creación de una Confederación Nacional de Cooperativas a la que deberían pertenecer todas las cooperativas<sup>6</sup>.

Según se dispuso en el artículo 360 del citado Código, la Confederación sería creada con el propósito de coordinar actividades entre las cooperativas y resolver todos los conflictos que entre ellas su suscitasen. En el Código no quedó establecido el procedimiento para financiar a la Confederación, también fue omiso en cuanto al papel de representación y defensa del cooperativismo, que debería haber tenido el inciente órgano máximo de integración cooperativa.

Posteriormente en el año 1968 mediante la ley n.º 4179 se promulga como normativa autónoma ya separada del Código de Trabajo, la Ley de Asociaciones Cooperativas, será en posteriores reformas parciales de esta ley, que se irá dando forma a una nueva organización

---

<sup>5</sup> CÓDIGO DE TRABAJO. Artículo 262.—Declarase de interés público la constitución legal de las organizaciones sociales, sean sindicatos o cooperativas, como uno de los medios más eficaces de contribuir al sostenimiento y desarrollo de la cultura popular y de la democracia costarricenses.

<sup>6</sup> CÓDIGO DE TRABAJO. Artículo 360.—Las cooperativas podrán formar convenios circunstanciales para el mejor cumplimiento y mayor efectividad de su acción; o bien podrán unirse permanentemente en federaciones que puedan facilitar las operaciones de sus afiliadas y ampliar o realizar aún más eficazmente los fines sociales de la cooperación. El Poder Ejecutivo podrá crear una Confederación Nacional Cooperativa, a la cual pertenecerán todas las cooperativas existentes en el país, con el objeto de coordinar sus actividades, lograr mayores beneficios para sus miembros y resolver todos los conflictos que entre ellas se puedan suscitar. Cada cooperativa se hará representar por dos de sus socios en la Confederación.

que ostentará, también por disposición del legislador, la condición de ser la entidad cúpula del cooperativismo en Costa Rica.

Esta entidad será radicalmente diferente a la Confederación Nacional contemplada en el artículo 360 del Código de Trabajo, ya no será una Confederación de Cooperativas, sino un Consejo<sup>7</sup> Nacional de Cooperativas, con la característica de ser un ente no asociativo de carácter público no estatal<sup>8</sup>, que tiene una especial orientación a ser un órgano de representación política del sector cooperativo en el ámbito de la sociedad costarricense. La Ley de Asociaciones Cooperativas definirá a este Consejo Nacional de la siguiente forma;

*«Artículo 136.—El Consejo Nacional de Cooperativas, cuyo nombre podrá abreviarse “CONACOOB”, es un organismo de delegados del sector cooperativo, que elige a los representantes del movimiento en la Junta Directiva del Instituto, vigila su actuación y da normas sobre la política a seguir. Tendrá personería jurídica propia con carácter de ente público no estatal. Se financiará hasta con el 2% de los excedentes líquidos de las cooperativas, al cierre de cada ejercicio económico y con los recursos que puedan adquirir por diferentes vías. En el caso de cooperativas que formen parte de una unión o federación el aporte será del 1%. El 1% restante lo recibirán las uniones y federaciones para el fomento de nuevas cooperativas. Las cooperativas de autogestión se registrarán por lo dispuesto en el artículo 114 de esta ley. El Consejo Nacional de Cooperativas gozará de las mismas exenciones que la presente ley le otorga al Instituto Nacional de Fomento Cooperativo.»*

Por su particular naturaleza las cooperativas no están obligadas a formar parte de las deliberaciones o de la estructura organizacional de este Consejo, sin embargo sí están obligadas a financiar al CONACOOB con hasta el 2% de sus excedentes operativos anuales, suma que se reduce al 1% cuando la cooperativa en forma voluntaria decide formar parte de una unión federación cooperativa.

---

<sup>7</sup> CONSEJO. Del latín consilium, que significa dictamen, opinión o juicio emitido sobre alguna cosa. También se denomina consejo a la junta de personas que se reúnen para deliberar sobre un asunto de interés, y a los cuerpos consultivos y de asesoramiento creados por los gobiernos. Guillermo Cabanellas. Diccionario Jurídico Elemental.

<sup>8</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen 039 del 5 de marzo de 1997. «Puede afirmarse entonces que el Consejo Nacional de Cooperativas, como órgano deliberativo y de representación del sector cooperativo, se constituye en un organismo mediador de los intereses del sector cooperativo dentro de los aparatos del Estado.»

La obligación que tienen las cooperativas de aportar al Consejo el porcentaje de sus excedentes está protegida legalmente, pues el COONACOP mediante una simple certificación del adeudo, puede ejercer contra la cooperativa morosa del pago, acción cobratoria ante la jurisdicción correspondiente<sup>9</sup>.

Esta obligación del pago porcentual de excedentes al Consejo Nacional de Cooperativas tiene el carácter de obligación parafiscal<sup>10</sup>, en consecuencia, las cooperativas aún y cuando no participen de las deliberaciones del CONACOOOP o no se involucren en las instancias internas de gestión del Consejo, pasan a ser gravadas en sus excedentes para contribuir con el financiamiento del CONACOOOP, todo este engranaje impuesto por voluntad del legislador, constituye una obligación encubierta que soportan las cooperativas costarricenses, para formar parte de un órgano público no estatal de vocación estrictamente política.

## 2. Centro Nacional de Estudios y Capacitación Cooperativa Responsabilidad Limitada CENECOOP R.L.

El Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa Responsabilidad Limitada CENECOOP R.L., fue constituido como una entidad auxiliar del cooperativismo, al amparo de lo establecido en el párrafo segundo del artículo 95 de la Ley de Asociaciones Cooperativas<sup>11</sup>, en consecuencia, es una entidad de derecho privado de naturaleza cooperativa.

---

<sup>9</sup> Ley 6839. Artículo 13.—Para efectos de que el CENECOOP, el CONACOOOP y los organismos de integración puedan recuperar con prontitud las sumas de dinero que, por concepto del porcentaje de los excedentes de las cooperativas, los correspondan, tendrán derecho a cobrarlos por vía ejecutiva. Con tal fin, las certificaciones que extienda la Dirección del CENECOOP, la Secretaría Ejecutiva del CONACOOOP o la gerencia del organismo de integración, con base en el informe escrito del Departamento de Supervisión del INFOCOOP, tendrán el carácter de título ejecutivo.

<sup>10</sup> La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, mediante sentencia número 7339-94, resolvió estableciendo que es válido que el Estado, en ejercicio de la potestad tributaria, imponga cargas tributarias a la realización de actividades lícitas y determine el destino que considere pertinente a lo recaudado. En el caso particular de la contribución en análisis, la Sala estableció que se trataba de una contribución con claros fines económico-sociales, conocida en la doctrina del Derecho Tributario como «contribución parafiscal», por ser impuesta por el Estado en beneficio de entidades de Derecho Privado o públicas no estatales.

<sup>11</sup> Ley de Asociaciones Cooperativas y de Creación del INFOCOOP (Instituto de Fomento Cooperativo) N.º 4179. «Artículo 95... 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

Esta organización pese a su condición de entidad privada, también ha recibido un trato especial del legislador costarricense y al igual que el CONACOOOP, el CENECOOP R.L. también es destinatario de una obligación parafiscal que recae sobre las cooperativas al estar obligadas a trasladar hasta el 2.5% de sus excedentes líquidos al CENECOOP R.L.<sup>12</sup>, aún y cuando no formen parte de su base asociativa.

Según se establece en su estatuto social, el CENECOOP R.L. dada su condición de organismo auxiliar del cooperativismo costarricense<sup>13</sup>, esta abierto a todas las organizaciones cooperativas que tengan interés en formar parte de esta organización<sup>14</sup>, para la cual además de pagar

---

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. 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.»

<sup>12</sup> LEY 6839. ASAMBLEA LEGISLATIVA. COSTA RICA. Artículo 10.—De acuerdo con el artículo 9.º de esta ley, refórmase, expresamente, el artículo 80 de la Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, número 6756 del 7 de mayo de 1982, para que en lo sucesivo diga así: «Artículo 80.— Los excedentes deberán destinarse, por su orden, a constituir la reserva legal, la reserva de educación, la reserva de bienestar social, y cualesquiera otras reservas establecidas por los estatutos; a cubrir las obligaciones provenientes de las cuotas de inversión; a pagar a CONACOOOP el 2% de los excedentes, conforme con lo estipulado en el artículo 136 de esta ley; a pagar al CENECOOP hasta el 2,5% de los excedentes líquidos al cierre de cada ejercicio económico, porcentaje este que, a criterio del Consejo de Administración de cada cooperativa, podrá producirse de a reserva de educación. Los porcentajes correspondientes a la información de reservas especiales deberán establecerse en los estatutos de cada cooperativa, con excepción de las reservas legales, de bienestar social y educación, cuyos porcentajes mínimos se establecen en los artículos 81, 82, y 83 de esta ley. En el caso de las cooperativas de autogestión, el destino de los excedentes se regirá por lo estipulado en el capítulo XI de la ley N.º 6756...»

<sup>13</sup> Estatuto Social CENECOOP R.L. Artículo 1. Bajo la denominación «Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa», Responsabilidad Limitada, que se abreviará con las siglas CENECOOP R.L., se constituye un Organismo Auxiliar del Movimiento Cooperativo, se regirá por las políticas, normas y procedimientos aprobados por la Asamblea o el Consejo de Administración, según sea el caso y en concordancia con las disposiciones contenidas en la Ley de Asociaciones Cooperativas vigente.

<sup>14</sup> Estatuto Social CENECOOP R.L. Artículo 10. «Toda organización cooperativa constituida al amparo de la Ley de Asociaciones Cooperativas, está facultada para formar parte integrante del CENECOOP R. L., en condición de entidad asociada; para ello deberá cumplir con las obligaciones emanadas del presente Estatuto. Aquellas cooperativas que pagan el porcentaje de sus excedentes establecido por el Artículo 80 de la

la obligación parafiscal de la ley 6839<sup>15</sup> deberán capitalizar un mínimo de mil dólares estadounidenses.

El CENECOOP R.L. a diferencia del CONACCOOP es una entidad naturaleza privada, que ostenta un privilegio legal para su financiamiento por parte de todas las cooperativas, sean estas asociadas o no a la organización, además también puede utilizar el mismo instrumento cobratorio privilegiado que tiene el CONACCOOP en caso de impago de la obligación parafiscal por parte de una cooperativa<sup>16</sup>.

Dado que todas las costarricenses que obtengan excedentes están obligadas a financiar al CENECOOP, aún y cuando no formen parte de su base asociativa, estamos también ante una obligación indirecta de formar parte de la organización, por disposición expresa del legislador.

### 3. EL CENECOOP R.L. y CONACCOOP frente a los principios de la integración cooperativa y la adhesión libre y voluntaria

Es claro que las atribuciones y privilegios que otorga la legislación costarricense al CENECOOP R.L. y al CONACCOOP, tienen sustento en una política del estado destinada a promocionar y fortalecer el modelo cooperativo, lo que tiene origen en un predicado de carácter constitucional.<sup>17</sup>

---

Ley 4179 y sus reformas al CENECOOP R. L., podrán incorporarse como entidades asociadas, de pleno derecho, para lo cual tendrán que aportar el respectivo acuerdo de su Consejo de Administración, la personería jurídica al día, solicitar al CENECOOP R. L. que se les tenga como asociadas y suscribir la capitalización que se indica en el párrafo final de este artículo. También podrán ser asociadas las entidades de carácter internacional, que por su naturaleza sean afines a los objetivos del CENECOOP R. L.

El CENECOOP R.L. aplicará el sistema de voto proporcional en todas sus asambleas, dicho voto proporcional, será debidamente reglamentado por la Asamblea General, en el que deberá tomarse en cuenta específicamente y como mínimo, los siguientes factores: Antigüedad como asociada al CENECOOP R. L.; cantidad de asociados activos de la asociada; la participación en el capital Social pagado al CENECOOP R. L. y el monto anual del porcentaje de los excedentes pagado al CENECOOP R. L.

Toda Cooperativa asociada deberá realizar una capitalización mínima por el equivalente en moneda nacional a mil dólares estadounidenses. Las condiciones de pago serán establecidas reglamentariamente por el Consejo de Administración.

<sup>15</sup> Véase nota número 5.

<sup>16</sup> Véase nota número 10.

<sup>17</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA. REPÚBLICA DE COSTA RICA

Artículo 64.—

El Estado fomentará la creación de cooperativas como medio para facilitar mejores condiciones de vida de los trabajadores. Asimismo, procurará el desarrollo del solidarismo como instrumento de crecimiento económico y social de los trabajadores, tanto en el sector privado como en el sector público...»

El tema en discusión es si estas entidades con todas las atribuciones que por imperio de ley ostentan,<sup>18</sup> han de considerarse dentro de los parámetros de libre adhesión e integración cooperativa que señala la doctrina. «*Con frecuencia se piensa, erróneamente, que el desafío de elaborar un derecho favorable al desarrollo puede abordarse permitiendo desviaciones de los principios cooperativos a través de decretos gubernamentales sobre las áreas clave de los principios cooperativos*»<sup>19</sup>

El artículo 3 inciso a)<sup>20</sup> de la Ley de Asociaciones Cooperativas costarricense reproduce el primer principio cooperativo, como una obligación a la que estrictamente deben ajustarse las cooperativas y por extensión cualquier entidad de naturaleza cooperativa. El componente fundamental del primer principio cooperativo lo es la voluntariedad, el o la cooperadora forman parte de la organización cooperativa por una actuación estrictamente voluntaria, así mismo la cooperativa decide formar parte de una organización superior por la voluntad de sus asociados o dirigentes, y en el uso de la autonomía de la voluntad de la organización cooperativa, se comprometen a cumplir con las obligaciones que conlleva formar parte de la entidad de integración.

La voluntariedad para la actuación es posible en tanto exista la libertad del individuo para resolver conforme a sus necesidades, y a su interpretación del entorno que le rodea, es un uso de su libertad que una persona física decide incorporarse a una cooperativa y así la cooperativa también reproduce esa decisión libre y voluntaria del cooperador o cooperadora al momento de asociarse a un ente superior.

*«La libertad de asociación incluye el derecho de las cooperativas a integrarse horizontal y verticalmente, a formar uniones, federaciones y/o confederaciones. Estas últimas son denomina-*

---

<sup>18</sup> El derecho cooperativo puede adaptarse para dar cabida a las diferentes necesidades específicas de desarrollo. Sin embargo, tanto las limitaciones como los privilegios otorgados a las cooperativas en el pasado, en la búsqueda del desarrollo o en nombre del desarrollo, ya no pueden ser aceptados. No solo son incompatibles con el hecho de que las cooperativas son parte del sector privado, sino que también son incompatibles con los propios requerimientos del desarrollo. Hagen Henry. Orientaciones para la Legislación Cooperativa. OIT. 2.ª edición.

<sup>19</sup> Hagen, Henry: «Orientaciones para la Legislación Cooperativa». OIT. 2.ª edición.

<sup>20</sup> Ley de Asociaciones Cooperativas y de Creación del INFOCOOP (Instituto de Fomento Cooperativo) N.º 4179 «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...»

*das a veces como organizaciones cúspide o de cúpula que agrupan a uniones multisectoriales, federaciones e incluso confederaciones, especialmente cuando representan a un sector económico determinado.»<sup>21</sup>*

En el caso específico del Consejo Nacional de Cooperativas de Costa Rica —CONACOO— estamos ante una entidad cúpula no asociativa, creada por voluntad legislativa, que tiene el carácter de ente público no estatal y que su principal fuente de financiamiento es una obligación parafiscal que se carga a las cooperativas que producen excedentes.

Por su parte, el Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa Responsabilidad —CENECOOP R.L.— es una entidad de carácter privado de naturaleza cooperativa, conformada como organismo auxiliar del cooperativismo, que también tiene como principal fuente de financiamiento una obligación parafiscal que se carga a las cooperativas que producen excedentes. Aún y cuando estatutariamente existe la libertad para que cualquier cooperativa forme parte del CENECOOP R.L. lo cierto es que su base asociativa es insignificante frente el número real de cooperativas formalmente inscritas en el país, y no existe una política institucional orientada a integrar un mayor número de cooperativas en la organización.

El Consejo Nacional de Cooperativas CONACOO no es el fruto de la actuación espontánea de cooperativas de base, para dar origen a una entidad cúpula del sector, el CONACOO es una imposición legislativa y como tal «*dura lex, sed lex*» y el Centro Nacional de Estudios y Capacitación Cooperativa - CENECOOP R.L. aún con su naturaleza cooperativa, tiene como fuente principal de financiamiento una obligación parafiscal impuesta por el legislador a las cooperativas que produzcan excedentes, sea que formen o no parte del organismo, también «*dura lex, sed lex*».

Todo lo anterior permite concluir que las entidades analizadas, sin entrar a considerar la repercusión que puedan tener dentro de la actividad del cooperativismo costarricense, constituyen un ejemplo de la desviación de los principios de adhesión libre, voluntaria y el de cooperación entre cooperativas, pues en su operatividad y financiamiento violentan los fundamentos de la libertad y voluntariedad que nutren a las cooperativas desde sus orígenes.

---

<sup>21</sup> Hagen Henry. *Op. cit.*

## Bibliografía

- CRACOGNA, D. (1992): Los valores y los principios cooperativos en la ACI. En *Una Visión Histórica y Actual* en Revista de Idelcoop - Año 1992 – Volumen 19 - N.º 73.
- GARCÍA, A. (2009): *Instituciones de Derecho Cooperativo Mutuo y Solidario*. EDUC. Tomo III. Editorial: Universidad Cooperativa de Colombia.
- HAGEN, H. (2013): *Orientaciones para la legislación cooperativa*. Ed. OIT 2.ª edición. Ginebra.
- SÁNCHEZ, R. (2020): «El impulso y ejercicio del principio de educación, formación e información». *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, en <https://dx.doi.org/10.18543/baidc-57-2020pp39-69>

## Estatutos y Leyes

- ASAMBLEA CONSTITUYENTE. Constitución Política de Costa Rica.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA. 1943. Código de Trabajo.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA. 1973. Ley 5185. Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativa.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA. 1983. Ley 6839. Autoriza la instalación de una nueva sede del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas en Costa Rica.



# Los fondos cooperativos en la discusión sobre la exoneración del pago del impuesto sobre la renta en las cooperativas costarricenses

The cooperative funds in the discussion on the exoneration of the payment of income tax in the Costa Rican cooperatives

Ligia Roxana Sánchez Boza<sup>1</sup>

Universidad de Costa Rica

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2396>

Recibido: 20.05.2021  
Aceptado: 22.06.2021

---

**Sumario:** Introducción.—1. La naturaleza jurídica de las cooperativas y la constitución de su patrimonio.—2. Fondos sociales. Las reservas cooperativas. Origen de sus recursos.—3. Reserva de educación.—4. Reserva de bienestar social.—5. Antecedentes de la exoneración del pago del impuesto de la renta a las cooperativas.—6. Proyectos y nuevas leyes dirigidas a aumentar el impuesto de la renta a los cooperativistas.—7. Tres cambios de la reforma fiscal aplicados a las cooperativas a partir de julio 2019.—8. Al final diferencia de excedente cooperativo y ganancia. Destino de cada uno de acuerdo con LAC.—Conclusiones.—Bibliografía.

**Resumen:** Desde la existencia de una legislación especial para cooperativas el legislador consideró que las cooperativas como personas jurídicas sin ánimo de lucro estaban exoneradas del pago del Impuesto de la Renta. Esa norma ha estado acompañada por un régimen de reservas legales o fondos cooperativos dedicados a reserva legal, reserva de educación y reserva de bienestar social. Tales reservas obtienen sus fondos de las operaciones de las cooperativas en su ejercicio económico, cada año. Sin embargo, la falta de desarrollo de una cultura basada en los Valores y Principios Cooperativos y del Derecho Cooperativo ha llevado a funcionarios públicos y diputados a buscar medios para legales para obligar a las cooperativas al pago del impuesto sobre la renta, sin éxito porque siempre ha imperado la naturaleza jurídica de las cooperativas como organizaciones económico-sociales cuyo principal objetivo no es lucro sino el bienestar económico-social de sus miembros.

**Palabras clave:** cooperativas, excedentes, reservas, impuestos, renta.

---

<sup>1</sup> Abogada y Notaria Pública, Catedrática de la Universidad de Costa Rica.

**Abstract:** Since the existence of a special legislation for cooperatives, the legislator considered that cooperatives as non-profit legal entities were exempt from paying income tax. This norm has been accompanied by a regime of legal reserves or cooperative funds dedicated to legal reserve, education reserve and social welfare reserve. Such reserves obtain their funds from the operations of the cooperatives in their fiscal year, each year. However, the lack of development of a culture based on Cooperative Values and Principles and Cooperative Law has led public officials and deputies to seek legal means to force cooperatives to pay income tax, without success because they always. The legal nature of cooperatives has prevailed as economic-social organizations whose main objective is not profit but the economic-social well-being of their members.

**Key words:** cooperatives, surpluses, reserves, taxes, income.

---

## Introducción

En Costa Rica la decisión del legislador sobre la exoneración de las cooperativas en el pago del Impuesto de la Renta tiene antecedentes constitucionales en el siglo xx, con la Carta Magna de 1871, reformada en 1943 y en la cual se introdujo el reconocimiento de la naturaleza jurídico social de las cooperativas.

Esa toma de posición política frente al Cooperativismo costarricense se mantuvo en la Constitución Política promulgada en 1949, después de una lucha civil por el respeto de los derechos electorales, la Revolución de 1948 y el fortalecimiento del Cooperativismo como vía de desarrollo de muchos costarricenses se plasmó ideológicamente en la contribución del Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales dirigido por el abogado Rodrigo Facio<sup>2</sup>.

Esa política pública sobre el papel del Cooperativismo fue desarrollada en el Código de Trabajo de 1943, cuerpo normativo producto de las reformas sociales que beneficiaron a los trabajadores, básicamente aquellos que forman parte de la fuerza laboral sujeta a una relación de trabajo subordinada; si bien, en el Código se tomaron en cuenta a los sindicatos y a las cooperativas como organizaciones de trabajadores, uno de carácter político y las cooperativas como organizaciones de trabajo económico-sociales.

En el Código de Trabajo de 1943 se introdujo el artículo 293 donde se excluyó a las cooperativas como sujetos jurídicos obligados al pago del Impuesto de la Renta y más adelante se promulgó la Ley de Asociaciones Cooperativas N.º 4179 .en la cual se mantuvo esa exoneración que forma parte de un cuerpo legal donde se especifica la naturaleza jurídica de las cooperativas y se establecen aspectos relacionados con la formación de su patrimonio, las reservas de ley conocidos en la literatura y leyes de otros países como fondos cooperativos y el retorno cooperativo denominados por el legislador como excedentes —artículo 64 de LAC—En la Historia del Cooperativismo costarricense se han dado varios episodios de tipo político— económico cuya tendencia ha sido desconocer el fundamento jurídico social de la normativa jurídica base de las cooperativas. Ya fuere en forma particular como el cuestionamiento a la primera cooperativa del país, Coopevictoria R.L. por mencionar un caso de sumo interés jurídico y del cual se ofrecerá una breve referencia, o bien, en este siglo xxi, con el movimiento político impulsado por el

---

<sup>2</sup> Facio, R: *Aporte del Lic. Rodrigo Facio al pensamiento cooperativo costarricense: selección de artículos y ensayos*. Ed. Centro de Estudios y Educación Cooperativa, San José, 1990.

actual Gobierno de Carlos Alvarado y los diputados en la Asamblea Legislativa, en la búsqueda de llevar más recursos económicos a las arcas del Estado y con el desconocimiento de la base social-demócrata que ha fundamentado el Cooperativismo costarricense.

Tal vez una pérdida del norte político-social surgido de la falta en la Asamblea Legislativa de un bloque social demócrata y social cristiano en la última década, donde ese cuerpo legislativo se ha caracterizado por ser mosaico de tendencias políticas, frente al bipartidismo que caracterizó su composición hasta la década de 2010 y una dirección política que dista de los fundamentos que dieron vida y evolución al Cooperativismo costarricense.

Como indican Bulgarelli y Fallas (1990, pp. 473 y 534) en los gobiernos del Partido Liberación Nacional la tónica fue el impulso del Cooperativismo, sin embargo, la falta de conocimiento de la Identidad Cooperativa ha llevado a muchos políticos de la actualidad a considerar al Cooperativismo como base de otro tipo de empresas mercantiles, que sin considerar las reservas o fondos cooperativos y sus contribuciones parafiscales al Consejo Nacional de Cooperativas y Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa R.L. —según artículo 80 de LAC— deben contribuir en igual monto que las sociedades mercantiles regidas por el Código de Comercio.

## 1. La naturaleza jurídica de las cooperativas y la constitución de su patrimonio

La importancia de la contribución del Cooperativismo al desarrollo de las personas a través de empresas económico-sociales encuentra su arraigo en la Constitución Política —artículo 64—, en la LAC el artículo 2 precisa la naturaleza jurídica de las cooperativas costarricense como asociaciones de personas sin fin de lucro como su principal objetivo

La diferencia de las cooperativas de las sociedades con fines de lucro ha sido remarcada en diferentes votos de la Sala Constitucional en los cuales reconoce a la asociación cooperativa como una forma especial de ejercicio de la empresa, afirmo ese alto tribunal:

«La función de las cooperativas, sus métodos de trabajo, así como los fines y objetivos que les rigen son diferentes de las asociaciones y sociedades con fines de lucro. Es de fundamental importancia reconocer la asociación cooperativa como una forma especial de ejercicio de la empresa. La sociedad cooperativa, solo será tal, en la medida en que represente una asociación de personas que regulan de un modo

determinado sus relaciones sociales, en atención a una mejor distribución de la riqueza y de formas avanzadas de participación responsable y democrática de sus miembros».<sup>3</sup>

El patrimonio social de un ente cooperativo está formado por a) su capital social y b) los fondos y reservas de carácter permanente, c) las cuotas de admisión y solidaridad, una vez deducidos los gastos de constitución y organización; d) el porcentaje de los excedentes que se destinen para incrementarlo, de acuerdo con lo que disponga cada cooperativa en sus estatutos, o por disposición de la asamblea; y e) las donaciones, herencias, legados, privilegios, derechos de suscripción o subvenciones que reciban. —artículo 66—. <sup>4</sup>

El capital social puede estar compuesto por las aportaciones ordinarias en dinero efectivo, en bienes muebles e inmuebles, en derechos, en trabajo, industria, capacidad profesional o fuerza productiva que hagan los asociados y sus familiares, y estarán representados en certificados de aportación de igual valor nominal —artículo 67—.

Y las reservas provienen de los excedentes que deberán destinarse, por su orden, para constituir las reservas legales, la reserva de educación, la reserva de bienestar social y cualesquiera otras reservas establecidas en los estatutos; para cubrir las obligaciones provenientes de las cuotas de inversión; para pagar al CONACOOOP; y al CENECOOP R.L. en este último caso el dinero puede provenir de la reserva de educación, según criterio de cada Consejo de Administración.—artículo 80—. <sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> En el mismo sentido Ríos y Castillo p. 32 citan las sentencias reiteradas de tribunales contencioso-administrativos de generación más reciente. El movimiento cooperativo no tiene un fundamento capitalista, como sí lo poseen las entidades propias de las entidades societarias mercantiles tal y como se desprende del artículo 2 de la Ley 6756, Reforma Integral a Ley Asociaciones Cooperativas y Creación INFOCOOP (Instituto de Fomento Cooperativo), del 05 mayo de 1982. (...) Deviene lo anterior con fundamento en que los asociados persiguen en la cooperativa obtener un servicio al costo, que se alcanza al suprimir la intermediación innecesaria, evitando así cualquier componente especulativo en las cooperativas, pero como se verá, en relación con sus asociados. (CSJ, Tribunal Superior Contencioso Administrativo, Sección II. Sentencia N.º 77-96, de las 14: 30 horas del 24 de abril de 1996; Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Sección IV. II Circuito Judicial de San José. Resolución N.º 00026-2016, a 13: 30 horas del 7 de marzo de 2016)

<sup>4</sup> Según Ley reguladora de la actividad de intermediación financiera de las organizaciones cooperativas (Ley 7391) del 24 de abril de 1994, el patrimonio neto está definido en artículo 21.

<sup>5</sup> Sobre las reservas legales y voluntarias, destino y distribución de excedentes se puede ampliar en Sánchez, B.R.: «El impulso y ejercicio del principio de educación» *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, <https://www.baidc.deusto.es>, 2014, pp. 39-69.

Los porcentajes correspondientes a la formación de reservas especiales deben establecerse en los estatutos de cada cooperativa, con excepción de las reservas legales, de bienestar social y de educación, cuyos porcentajes mínimos es de un 10% para la reserva legal; de un 5% para la Reserva de Educación y de un 6% de los excedentes anuales de cada ente cooperativo —artículos 81, 82 y 83 de la LAC— En el caso de las cooperativas de autogestión, el destino de los excedentes se rige por lo estipulado en el artículo 114 de esta ley.<sup>6</sup>

## 2. Fondos sociales. Las reservas cooperativas. Origen de sus recursos

Las reservas cooperativas provienen esencialmente de los excedentes que son los saldos a favor que arroja la liquidación del ejercicio económico correspondiente. La LAC los califica como ahorros o excedentes producidos por la gestión económica de la cooperativa —artículo 78—

El Fondo de la reserva legal como lo llama la LAC —artículo 81— tiene por objeto cubrir pérdidas imprevistas, debe ser permanente, equivalga a un tercio del capital suscrito actual, los incrementos posteriores, serán representados en nuevos certificados de aportación que, si se distribuirán entre los asociados, excepto en las cooperativas de autogestión, en cuyo caso este monto pasará a formar parte del fondo de las cooperativas de autogestión. El destino de los recursos del fondo podrían ser inversiones en bienes y derechos muebles e inmuebles, que por su naturaleza sean seguros, prefiriendo en primer término, operaciones financieras con los organismos superiores de integración cooperativa.

---

<sup>6</sup> Diferente es el régimen de reservas y fondos de las cooperativas autogestionarias que tienen un recargo obligatorio en los excedentes según artículo 114 de LAC, en un 10% a constituir la reserva legal; al menos un 6% para el fondo de bienestar social; un mínimo de 15% a realizar inversiones productivas que amplíen la capacidad económica de la empresa, según disposiciones del reglamento de inversiones de la Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión y que deberá estar representado en certificados de aportación distribuidos entre los socios en proporción a sus aportes en trabajo. Además de un 4% destinado a la formación de un fondo para la promoción y capacitación en este tipo de cooperativas y manejado por la Comisión mencionada. Un 5% para el fortalecimiento del fondo nacional de estas cooperativas; un 5% para el financiamiento de las uniones, federaciones y confederaciones; un uno por ciento para el Consejo Nacional de Cooperativas.

El saldo será distribuido por decisión de la asamblea, de acuerdo con las horas trabajadas por sus socios y cualquier otro fin establecido en los estatutos o que determine la asamblea.

### 3. Reserva de educación

El destino de la Reserva de Educación está<sup>7</sup> definido básicamente en el artículo 82 de LAC, y es sufragar, dentro de la zona de influencia de las cooperativas, campañas de divulgación de la doctrina y los métodos cooperativos, cursos de formación y capacitación cooperativa, o a impartir educación general, de acuerdo con el reglamento respectivo elaborado por el INFOCOOP.<sup>8</sup> La reserva no tiene límite y su insumo principal es el porcentaje mínimo del 5% de los excedentes obtenidos.

La norma mencionada establece otras fuentes para constituir la reserva, como son los excedentes producidos por las operaciones de no asociados y que hubieran usado los servicios de la cooperativa<sup>9</sup> y beneficios indirectos, así como aquellas sumas que no tuvieran destino específico, sin perjuicio de que esta pueda incrementarse por otros medios como podrían ser donaciones y los intereses y las sumas repartibles que no fueren cobrados dentro del término de un año a partir de la fecha en que fue aprobada su distribución, caducan a favor de la Reserva de educación y reserva de bienestar social.

De acuerdo con la Asesoría Legal del INFOCOOP los beneficios indirectos o extra cooperativos son:

- ingresos no provenientes de la función social de la cooperativa, que en las cooperativas tradicionales se acreditan a la Reserva en mención, pero en las cooperativas autogestionarias debe acreditarse en la Reserva de Bienestar Social.
- al excedente producto de la operación con personas no asociadas o de beneficios indirectos, antes de su acreditación a las Reservas de Educación o Bienestar Social, se le deben restar los porcentajes de los impuestos de Patente Municipal y Renta. El remanente líquido es lo que va a esas Reservas.<sup>10</sup>
- también son beneficios indirectos las utilidades o ganancias que las cooperativas obtengan por la participación en entidades mercantiles.

---

<sup>7</sup> Ley reguladora de la actividad de intermediación financiera de las organizaciones cooperativas (Ley 7391) del 24 de abril de 1994 artículo 26.

<sup>8</sup> Se puede consultar sobre el uso de la reserva de educación de las asociaciones cooperativas en Sánchez B.R.: «El impulso y ejercicio del principio de educación» *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, <https://www.baidc.deusto.es>, pp. 39-69.

<sup>9</sup> Ríos y Castillo, p. 191 citan opinión de INFOCOOP MGS-1136- 707-2004 del 29 de diciembre de 2004; y MGS-422-168-2010 del 6 de mayo de 2010

<sup>10</sup> Ley reguladora de la actividad de intermediación financiera de las organizaciones cooperativas (Ley 7391) del 24 de abril de 1994, artículo 24.

- si la cooperativa participa en un organismo cooperativo de segundo grado —unión o federación—, o consorcio conocido como organismo auxiliar del cooperativismo, el INFOCOOP ha realizado una distinción relacionada con el giro económico del ente cooperativo de ulterior grado, para considerar si se debe aplicar la ganancia obtenida por la cooperativa afiliada como beneficio indirecto o si es repartible. La base de la distinción es la similitud del giro principal de la cooperativa afiliada con la actividad de tal organismo, para el INFOCOOP sería una extensión de las actividades de la cooperativa, por lo estaría cumpliendo con su objeto social. En consecuencia, estos excedentes tendrían carácter devolutivo a sus afiliadas, y sus respectivas asambleas podrían acordar su devolución o capitalización en el organismo cooperativo de segundo grado u auxiliar del cooperativismo.<sup>11</sup>
- en el caso de la venta de un activo fijo, deben considerarse «beneficios indirectos» y previa operación de compensación con otros gastos se incluye en la Reserva de Educación.<sup>12</sup>

#### 4. Reserva de bienestar social

La reserva de bienestar social se destina a los asociados, a los trabajadores de la asociación y a los familiares inmediatos de unos y otros, para ofrecerles ayuda económica y programas en el campo de la asistencia social, especialmente para aquellos servicios que no otorgue la Caja Costarricense de Seguro Social, o no estén contenidos en las disposiciones sobre riesgos profesionales —artículo 83 LAC—

La reserva es ilimitada y para su uso, destino o inversión debe existir acuerdo de aprobación por parte de la Asamblea, órganos sociales que podrá emitir un reglamento para su uso.

---

<sup>11</sup> Ríos y Castillo p. 218 citan criterio legal de INFOCOOP, A.L 668-93 del 21 de septiembre de 1993, (INFOCOOP MGS-1098-1266-2004 del 21 de diciembre de 2004.

<sup>12</sup> Ríos y Castillo pp. 191 a 194 citan los criterios de INFOCOOP MGS-1194-2005 del 26 de octubre de 2005, y SC-1863-59-2020 de 27 de agosto de 2020; INFOCOOP MGS 134-2004 del 18 de febrero de 2004; (INFOCOOP SC-1180-1255-2016 del 28 de octubre de 2016, y SC-158-1603CO-2017 del 28 de febrero de 2017; INFOCOOP S-062-89 del 16 de enero de 1989, MGS-923-404-2005 del 29 de agosto de 2005, y MGS-095-454-2010 del 11 de febrero de 2010.

## 5. Antecedentes de la exoneración del pago del impuesto de la renta a las cooperativas

Desde la primera legislación integral de las cooperativas el legislador decidió exonerar a este tipo de empresas del pago del Impuesto de la renta<sup>13</sup>, porque en su definición consideró primero que son un tipo especial de asociaciones y segundo que su principal objetivo son las personas organizadas para producir bienes y servicios para vivir y obtener provecho pero que el lucro no es su principal objetivo —artículo 293 del Código de Trabajo—.

A la par de la legislación sobre cooperativas, algunos funcionarios públicos consideraron que las actividades de algunas cooperativas no cumplían con sus objetos sociales y por lo tanto la exoneración del pago del impuesto de la Renta no sería aplicable. Un ejemplo de tales acciones y la defensa de la posición de las cooperativas se encuentra en un juicio famoso establecido inicialmente en sede administrativa por la Oficina de Tributación Directa del Ministerio de Hacienda en 1950 contra la Cooperativa agrícola industrial Victoria R.L. que luego llegó hasta el más alto tribunal de Costa Rica que es la Sala de Casación en el Poder Judicial.

Las bases del cobro del impuesto de la renta fueron la actividad lucrativa de la Cooperativa Victoria R.L. y la defensa del Lic. Facio se centró en la actividad no lucrativa de esa entidad. En sus alegatos hizo hincapié en la ley tributaria de la época que definía la renta bruta como «el conjunto de beneficios y rentas consistentes o no en dinero «provenientes de actividades “lucrativas”, operaciones, negocios o inversiones específicamente».<sup>14</sup>

Interpretó Facio que la ley tributaria se refería a la ganancia total de una persona, obtenida como resultado de sus operaciones, actividades, negocios e inversiones. Entonces pretendía gravar el enriquecimiento del sujeto, la suma en que se aumenta periódicamente su patrimonio, que es su ingreso neto, que le produce riqueza. Y explicó:

«De lo anterior se desprende que si una persona o entidad como tal no realiza ganancias para sí, no tiene ingresos libres, utilidades que aumenten su patrimonio, esa persona o entidad no puede ser obligada a pagar el impuesto sobre la renta, sencillamente porque no tiene materia imponible».

---

<sup>13</sup> El Código de Trabajo en el artículo siguiente exoneraba del pago de Impuesto de la Renta a las cooperativas: Artículo 345.—Para todos los efectos legales, se estimará que las cooperativas no obtienen utilidades. Los saldos a favor que arroje el balance son ahorros producidos por al gestión económica de la sociedad.

<sup>14</sup> Recopilación de los principales documentos del juicio de CoopVictoria R.L. contra la Tributación Directa. *Banco Nacional de Costa Rica*, 1950.

Sin explicar a fondo el concepto de retorno cooperativo si precisó el instituto del acto cooperativo porque en su análisis apunta que la Cooperativa no es la organización que recibe las ganancias, sino como entidad acumula excedentes que se devuelven a los cooperantes. Para estos las devoluciones de excedentes representan las sumas que se han ahorrado al hacer sus negocios con la cooperativa en vez de hacerlo con personas o entidades que trabajan para obtener ganancias. Después de un extenso juicio la Cooperativa obtuvo el reconocimiento de la Sala de Casación sobre su derecho a la exoneración del pago del Impuesto de la Renta, aunque se consideró por algunos magistrados que si había violado la ley cooperativa realizando actividades productivas diferentes a su objeto social debía pagar los impuestos y multas correspondientes por la ganancia obtenida.

La política social base de la legislación cooperativa se mantuvo en la Ley de Asociaciones Cooperativas de 1968 <sup>15</sup> en relación con la calificación de los ingresos del ejercicio económico de las cooperativas —artículo 78—, considerados como ahorros o excedentes, nunca utilidades y como extensión del artículo 3 de la misma ley, que desarrolla el principio del retorno cooperativo cuando establece que todas las cooperativas del país deberán ajustarse estrictamente a los principios y normas en el contenidos como es lo referido al inciso 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.

La naturaleza de las cooperativas como organizaciones cuyo fin esencial no es lucro sigue siendo reconocido por los tribunales de justicia, se puede mencionar el voto siguiente de la Sala Constitucional:

«Desde una perspectiva jurídico-positiva no cabe la menor duda de que las asociaciones cooperativas, independientemente de la clase o categoría (cooperativas de consumo, comercialización, suministro, servicios múltiples etc.) son organizaciones colectivas que no tienen un fin o propósito lucrativo, sino más bien el desarrollo integral de sus asociados. En esta tesitura lleva la razón el tribunal de instancia al afirmar que las asociaciones cooperativas, por los propios fines que les impone el bloque de legalidad, no ejercen ni pueden ejercer ningún tipo de actividad lucrativa».<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Esta ley se promulgó durante un gobierno caracterizado por el Liberalismo y socialcristianismo que llevaron a la Presidencia de la República al Lic. José J. Trejos.

<sup>16</sup> Ríos y Catillo citan ese fallo en p. 166 (CSJ, Sala I. Voto 26-97 de las 14 horas 15 minutos del 16 de abril de 1997, e INFOCOOP MGS- 086-1426-2008 del 20 de febrero de 2008; SC-47-1256CO-2017 del 24 de enero de 2017).

El impulso de las cooperativas en Costa Rica se mantuvo durante muchas décadas, por medio de algunas exenciones parciales o totales de impuestos, según su giro económico y la promulgación de leyes específicas para conceder recursos económicos para su desarrollo, además de un gran impulso en la adquisición de bienes inmuebles para desarrollar la educación y la formación cooperativa.<sup>17</sup>

Sin embargo, en la década de 2010 diputados, ministros de hacienda pública y presidentes de la República han puesto la mirada en las «supuestas ganancias» de las grandes cooperativas, calificación que se aplica según los ingresos de la actividad cooperativa sin tomar en cuenta la distribución en múltiples asociados que hace manifiesto el hecho de que los retornos individuales son reducidos por ese gran número de miembros. Las razones esgrimidas para cambiar la posición del legislador social demócrata y social cristiano que impulsó el Cooperativismo en el siglo xx y los primeros años de este Siglo, han sido la necesidad de obtener recursos económicos para atender el déficit en las finanzas públicas del país. Muchas han sido las iniciativas para obtener recursos que llenen ese hueco fiscal tomando recursos de las Cooperativas, las más sobresalientes y constantes se relacionan con el Impuesto de la Renta y la posibilidad de la doble imposición las cooperativas, dado que existe una legislación especial que reduce el retorno cooperativo a través del destino de los excedentes a las reservas cooperativas.

## 6. Proyectos y nuevas leyes dirigidas a aumentar el impuesto de la renta a los cooperativistas

Desde el 2018 se inician los aires de la imposición de gravámenes a los excedentes cooperativos, el denominado e proyecto de ley de impuesto sobre los excedentes de las asociaciones cooperativas, Expediente N.º 21017<sup>18</sup> provocó una extensa discusión sobre la naturaleza jurídico, económico y social de las cooperativas y el planteamiento de autoridades gubernamentales en cuanto a su obligación a contribuir a los fondos de las finanzas públicas. El proyecto obtuvo un voto de ma-

---

<sup>17</sup> Ejemplos de ello son el desarrollo del CENECOOP R.L., Consorcio La Catalina R.L. y el Hotel del Sur y el Departamento de Cooperativas escolares y juveniles en el Ministerio de Educación Pública, entre otros proyectos de carácter nacional desarrollados para divulgar la doctrina y filosofía cooperativa, de lo cual se ha hecho referencia en algunas contribuciones al Boletín Internacional de Derecho Cooperativo y se remite al lector a su revisión según citas en la bibliografía.

<sup>18</sup> Publicado en *La Gaceta* N.º 206, de 7 de noviembre de 2018.

yoría que lo rechazó y uno de minoría que pidió adecuar el texto del artículo 79 de la LAC, que mantenía que los excedentes serían los recursos obtenidos después de aplicar entre otros los impuestos de ley.

Una de las acérrimas defensoras de ese proyecto fue la Ministra de Hacienda del gobierno del Presidente Solís, parte de un partido político nacido en el seno del Partido socialdemócrata con nombre Liberación Nacional, pero que en este momento no hay duda se apartó de sus orígenes filosóficos y en su defensa esgrimió argumentos sin ninguna base en la Doctrina y Filosofía cooperativas, algunas de sus ideas en la defensa del proyecto fueron expuestas en la siguiente forma:

«Vamos a ver, el mundo cooperativo no difiere en lo absoluto del resto de las empresas que se encuentran en los sectores, hay empresas con muchos activos, menos utilidades, con muchos socios, pocos socios, incluso en la definición de grandes contribuyentes que es el caso que más de más reciente nota, ustedes encuentran que son varias fórmulas las que usa el Ministerio de Hacienda, considera el tamaño de los activos, las utilidades y que en conjunto contribuyan con el 65% del impuesto sobre la renta. Porque empezar hacer una clasificación de otra manera sería muy complicado, incluso cuando de pymes se trata también toman en cuenta el número de empleados pero los activos y las ventas.

Así que yo creo que no es ahí donde podemos encontrar la diferencia y aquí básicamente de lo que se trata es de gravar excedentes verdad, no los activos o las ventas u otros de los elementos».<sup>19</sup>

El rechazo del proyecto en estudio tuvo un efecto importante en la memoria nacional sobre la posición del legislador constituyente de 1949 y del legislador común —Código de Trabajo de 1943 y LAC de 1968— cuando se introdujeron normas de reconocimiento y apoyo al desarrollo del Cooperativismo en Costa Rica y su obligación de promoción y fomento de tales empresas económico-sociales, en contra de posición tendientes a desalentar su existencia y contribución al desarrollo socio económico del país. Algunas de las consideraciones finales de ese dictamen negativo de mayoría fueron:

El artículo 64 de la Constitución indica que el Estado debe promover la creación de cooperativas para el mejor desarrollo de los trabajadores, y con la Ley de Asociaciones Cooperativas, se desarrolla considerando las cooperativas como un instrumento, de organización democrática, que tiende al desarrollo económico y al bienestar de los

---

<sup>19</sup> Audiencia a la señora María del Rocío Aguilar Montoya, Ministra de Hacienda que consta en los antecedentes del dictamen mayoría negativo del proyecto N.º 21067, p. 16.

trabajadores. Indica el dictamen que esa norma programática no puede ser violentada, porque si bien, el legislador no está obligado a desarrollar total o parcialmente el contenido de los valores que expresa, sí en cambio, sí está obligado a no legislar en contra de esos valores contenidos en la Constitución, una prohibición para que el legislador dicte una normativa en contra de esos valores, tutelados constitucionalmente.

El proyecto partía de una premisa equivocada que sostenía que todas las cooperativas son iguales, sin considerar grandes diferencias entre ellas, como lo refleja en algunas la condición de tener tarifas reguladas por la Autoridad Reguladora del Servicio Público- las cooperativas eléctricas, por ejemplo, o las cooperativas de Autogestión.<sup>20</sup>

Este proyecto de ley establece un nuevo impuesto, y repetir un impuesto a los excedentes de los cooperativistas impide el cumplimiento de las obligaciones constitucionales que hay con el cooperativismo lo que genera una inconstitucionalidad porque se daría una doble imposición en materia tributaria en perjuicio del mismo sujeto, dos tributos relacionados con el mismo hecho generador.

Además el proyecto no se ocupó del tema de las reservas en las cooperativas cuyo porcentaje incide de forma directa en la determinación de los excedentes a distribuir. Y se concluye:

«En resumen este proyecto de Ley olvida la relevancia del modelo cooperativo en nuestro país como base de bienestar y generación de riqueza que no se concentra, y de su proyección positiva en favor de la sociedad; de igual forma reviste la presencia de vicios de constitucionalidad que plantean un sentido insalvable en la iniciativa, es responsable y menester indicar que una iniciativa futura en una vía similar debe ser reorientada no solo a los aspectos de contribución de este sector en materia tributaria, sino también en sus condiciones de operación y en el desarrollo de las mejores prácticas en aras de cumplir la exigencia constitucional de la promoción de un modelo de progreso que diferencia a Costa Rica en el mundo».<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> El economista y profesor de la U.C.R Rodríguez, Ennio: en su artículo «El proyecto de ley 21017 para gravar los excedentes de las cooperativas es un caso de doble imposición tributaria y, por lo tanto, inconstitucional», publicado en <https://www.larevista.cr/opinion-sobre-proyecto-de-ley-de-impuestos-a-cooperativas/>, en mayo 2020, fundamenta la inconstitucionalidad del proyecto y refiere las diferencias de las cooperativas con otras empresas y al interno del mismo cooperativismo costarricense, dado que por razón de su giro económico o modelo de propiedad en el caso de autogestión y co-gestión los excedentes tienen un trato diferente, pero esencialmente porque los excedentes son propiedad de los asociados y no de la cooperativa.

<sup>21</sup> Ver p. 89 del Dictamen de mayoría negativo al proyecto de ley N.º 21017.

En el 2019 un grupo de diputados(as) del partido Renovación Cristiana presentó un proyecto de ley tendiente a gravar los excedentes, en forma gradual, como una forma solidaria por parte del Cooperativismo de contribuir con los grupos sociales menos favorecidos. Calificada la contribución como otra carga parafiscal pretendía reformar todos los artículos de la LAC relacionados con los excedentes.<sup>22</sup> Su denominación fue *Ley de creación de una carga parafiscal a las cooperativas para reforzar el combate de la pobreza y pobreza extrema*. El proyecto no pasó a la corriente legislativa.

El 2019 no terminó sin que apareciera otro proyecto dirigido a gravar la «renta de las cooperativas» y partía de la existencia de ganancias en esas organizaciones que no cumplían con el objeto social. Proyecto impulsado por la diputada Ma. Inés Solís perteneciente al partido socialcristiano, proyecto titulado Expediente N.º 22.218 «Reforma del Inciso D) del Artículo 3 de la Ley N.º 7092, Ley del impuesto sobre la renta del 21 de abril de 1988 y sus reformas, expediente paso a estudio de la Comisión permanente ordinaria de Asuntos Hacendarios»<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> En el proyecto de Ley N.º 21162 se pretendió reformar el artículo 78 de LAC que exonera a las cooperativas del pago del Impuesto de la renta con la introducción de una carga parafiscal cuyo texto era el siguiente: «Los objetivos de bienestar social, educación y solidaridad se fomentarán con una contribución parafiscal en beneficio de las personas que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema. «Se establece una carga parafiscal sobre los excedentes de las asociaciones cooperativas de conformidad con las siguientes reglas: a) Excedentes inferiores a ₡250.000.000 estarán exentos. b) Excedentes de ₡250.000.001 hasta ₡499.999.999 pagarán un 3%.c) Excedentes de ₡500.000.000 hasta ₡749.999.999 pagarán un 5%.d) Excedentes de ₡750.000.000 hasta ₡999.999.999 pagarán un 10%.e)Excedentes superiores a ₡1.000.000.000 pagarán un 15%.Se constituirá como parte de los recursos para el Fondo de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares (FODESAF) lo generado a través de la carga parafiscal mencionada y serán girados a la Dirección General de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares (DESAF). La recaudación de esta contribución parafiscal, la administración, fiscalización y su destino se harán según lo determina la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N.º 5662 del 23 de diciembre de 1974 y sus reformas.» Bajado el 3 de marzo de 2021 de <https://www.aselex.cr/boletines/Proyecto-21162.pdf>

<sup>23</sup> La diputada Solís sostuvo que La iniciativa pretende aplicar la justicia tributaria, la competencia leal y pone reglas para que las cooperativas que realicen actos con terceros, diferentes al objeto de su creación, paguen el impuesto sobre la renta por esas actividades. Bajado de ACCIONES GUBERNAMENTALES DIRIGIDAS A IMPONER EL PAGO DE IMPUESTO DE LA RENTA POR PARTE DE LAS COOPERATIVAS, ejemplos de impuestos pagados por las cooperativas por razón de diferente actividad en relación con su objetivo económico social, marzo 2021 **EL MUNDO** <https://www.elmundo.cr/costa-rica/maria-ines-solis-si-cooperativas-realizan-actividades-distintas-al-objeto-de-su-creacion-deben-pagar-renta/>

## 7. Tres cambios de la reforma fiscal aplicados a las cooperativas a partir de julio 2019

Como producto de las corrientes legislativas dirigidas a gravar los excedentes cooperativos, el sector cooperativo fue uno de los primeros en acercarse al Poder Ejecutivo para, solidariamente, plantear un incremento del aporte al desarrollo del país, sin afectar al modelo ni los asociados y negoció incluir algunos tributos en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N.º 20.580<sup>24</sup>. Los siguientes son los tres cambios:

- Certificados de depósito a plazo (CDP): los certificados conformados inclusive hasta el 30 de junio de 2019 fueron excluidos del pago de impuestos. Todo certificado que se conforme a partir del 1 de julio de 2019, paga un 7% sobre los intereses que genere.
- Distribución de excedentes: actualmente, la retención es del 5% sobre el excedente distribuido a cada asociado. A partir del 1 de julio de 2019, se aplicará una escala de 7% el primer año y se incrementará un 1% anual hasta llegar a una retención tope del 10%. Cabe aclarar que a pesar de todas las reformas a la legislación cooperativa, el cálculo del impuesto de la renta sobre los excedentes de los asociados quedó incólume y se mantiene en la letra del artículo 6 de LAC que establece los privilegios de las cooperativas e incluye una norma sobre el ese impuesto, en el último párrafo:

«Para efectos de calcular el impuesto sobre la renta, de los asociados de las cooperativas se tomará en cuenta solo el 50% de los ingresos que provengan de los excedentes e intereses de sus certificados de aportación de las cuotas de inversión obtenidas en la cooperativa».

- Retención sobre ahorros a la vista a partir del 1 de julio de 2019, se mantiene exento el interés generado por esos ahorros equivalentes hasta el 50% de un salario base y, sobre el exceso, se retiene y aplica la tarifa del 8% sobre la ganancia de capital resultado del pago de interés.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Bajado el 20 de marzo de 2021 de [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=87720&nValor3=114361](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=87720&nValor3=114361)

<sup>25</sup> Informó COOPENAE R.L. en documento bajado el 20 de marzo de 2021 de [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=87720&nValor3=114361](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=87720&nValor3=114361)

## 8. Al final diferencia de excedente cooperativo y ganancia. Destino de cada uno de acuerdo con LAC

Las constantes iniciativas para establecer impuestos a las cooperativas, sobre todo el Impuesto de la Renta, ha permitido la discusión y análisis de los conceptos de *excedente cooperativo* y *ganancia*. Los sectores neoliberales del país han puesto en duda que las cooperativas son organizaciones sin fines de lucro y se han manifestado duramente indicando, por ejemplo: «... Sin embargo, la realidad es terca: el excedente cooperativo es la diferencia entre ingresos y costos y, además, se puede distribuir entre los asociados. Es decir, camina como pato, grazna como pato y nada como pato.<sup>26</sup>

En este Siglo el producto del análisis de la actividad cooperativa surge de la clasificación de actividades cooperativas conforme al objeto social definido en los estatutos de ese tipo de organizaciones económico-sociales. Al margen del Cooperativismo, de sus Valores y Principios identificados claramente en la Declaración de Identidad Cooperativa y fuera de la legislación especial de las cooperativas, autoridades y profesionales estudiosos del Derecho Tributario han manifestado sus opiniones calificadas, que en el caso de Mora, Z. (2016) considera que la libertad de las cooperativas para realizar cualquier tipo de actividad que les genere ingresos ha llevado a las cooperativas a cometer abusos y realizar actividades mercantiles que deberían estar sujetas al pago de impuestos. Cita la consulta a la Procuraduría General de la República (PGR), en diciembre de 2014 realizada por el Viceministro de Ingresos del Ministerio de Hacienda para aclarar si la exoneración del pago del Impuesto de la Renta cubre las actividades de las cooperativas que no corresponden a los fines base de su creación. La respuesta se dio mediante el Criterio N.º C-121-2016 que acepta la actividad lucrativa de las cooperativas fuera de sus fines de creación pero que las califica de acti-

---

<sup>26</sup> Agrega *El Financiero* la opinión sobre el comportamiento de los dirigentes cooperativos y la defensa de su oposición a nuevos impuestos: *Opinión* Editorial: El impuesto a los excedentes cooperativos 22-2-2019, bajado el 20 de marzo de 2021 de <https://www.elfinancierocr.com/opinion/editorial-el-impuesto-a-los-excedentes/BCIZCBDHYNEZVC6JUQAAZ663NM/story/> Los dirigentes cooperativos aducen que las cooperativas son «especiales», de «una naturaleza diferente». En la comisión legislativa que estudia el proyecto de ley han dicho que las cooperativas mantienen la paz, el bienestar de las personas y que realizan inversión social. Evidentemente, las empresas cooperativas contribuyen al desarrollo económico y social del país. Sin embargo, todos los actores que generen excedentes o ganancias (o como se le guste llamar) deben contribuir al financiamiento del gasto del Estado costarricense para promover también el desarrollo económico y social del país.

vidades comunes. Agrega Mora, Z. que en su opinión existe la misma línea de pensamiento de la PGR, por parte de la Sala Constitucional, según Voto N.º 5487-94 cuando se pronunció respecto de la actividad una Cooperativa que desarrolla una actividad comercial para la venta al público de alimentos, fuera de su objeto social y que por lo tanto debía solicitar a la Municipalidad la licencia comercial correspondiente.<sup>27</sup>

No hay duda que hay una confusión entre la exoneración del impuesto de la renta y el pago de patente municipal para ejercer una actividad comercial, pero el punto de discusión no es realmente el pago de impuestos o tasas municipales cuando las cooperativas generan sus excedentes sino el destino de los ingresos por actividades diferentes a su objeto social.<sup>28</sup>

De nuevo, las empresas cooperativas se diferencian de las empresas mercantiles porque el lucro no es su fin principal sino el bienestar económico social de sus miembros. Entre muchos autores que se ocupan realmente del Derecho Cooperativo, Hagen (2013, p. 74) apunta que

«Las cooperativas son grupos de personas (asociaciones) y empresas al mismo tiempo o, más precisamente, son grupos de personas que tienen una empresa, es decir, que las cooperativas no son empresas controladas por el inversor sino asociaciones de personas que trabajan por objetivos compartidos en común, a través de una empresa de propiedad conjunta. Aunque esta empresa debe desempeñarse de modo rentable, se distingue de las empresas capitalistas en que está orientada hacia los intereses de sus asociados y no hacia sus propios intereses o los intereses de los inversores».

---

<sup>27</sup> Mora, Z.: «Las cooperativas y el pago de impuestos», 2-9 2016. Agrega a las palabras que se han tomado en cuenta en el texto del ensayo y sobre la obligación tributaria impuesta a todas las organizaciones sin fines de lucro por parte de la Administración Tributaria, según oficio DGT-629-2016, enviado a todas las Administraciones Tributarias que indica: «...cada Dependencia de la Dirección General de Tributación, de acuerdo con el ámbito de su competencia, debe realizar las modificaciones o ajustes que correspondan, sea a nivel funcional, informático y operativo, para clasificar y determinar cuáles asociaciones cooperativas constituidas en Costa Rica, ostentan el carácter de sujetos pasivos del impuesto sobre la renta, por cuanto ejercen “actividad lucrativa”; es decir, actividad comercial ajena al fin social para el cual fueron creadas, conforme con su acta de constitución. Lo anterior, para efectos de cobrar de manera proporcional dicho tributo» Bajado el 21 de marzo de 2021 de <https://www.actualidadtributaria.com/index.php?noticias/view/13753>

<sup>28</sup> Ríos y Castillo, p. 45, citan diferentes fallos de los jueces de Costa Rica que desarrollan esa diferencia de trato de los ingresos provenientes de operaciones con asociados y no asociados. CSJ, Tribunal Superior Contencioso Administrativo, Sección II. Sentencia N.º 77-96, de las 14: 30 horas del 24 de abril de 1996; Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Sección IV. Segundo Circuito Judicial de San José. Resolución N.º 00026-2016, a 13: 30 horas del 7 de marzo de 2016

«La definición de cooperativa permite no solo diferenciarla de las organizaciones centradas en el capital, sino también su distinción con respecto a las organizaciones sin fines de lucro, a las organizaciones caritativas y a otras formas posibles de organizaciones de ayuda mutua, así como con respecto a los demás».

Entonces según la Ley de Asociaciones Cooperativas de Costa Rica cuando una cooperativa realiza una actividad diferente a la establecida en sus estatutos o tiene ingresos de no asociados, los recursos obtenidos no engrosan ni el patrimonio cooperativo ni el haber de los asociados mediante distribución al final del año económico, sino que pasan a tener el carácter de reservas irrepartibles dentro del Fondo dedicado a la Educación y formación cooperativa. La irrepartibilidad consiste dentro del Derecho Cooperativo y la legislación correspondiente en la prohibición de considerar los ingresos obtenidos como excedentes y su posibilidad de distribución a los miembros de las cooperativas.<sup>29</sup>

El papel de la cooperativa frente al pago que debe hacer cada asociado por Impuesto de la Renta es de recaudador o agente retenedor del 10% de los excedentes. La retención la debe hacer antes de hacer la distribución de excedentes, el incumplimiento de esa función le podría acarrear una sanción ante su incumplimiento de acuerdo con el Código Tributario.<sup>30</sup>

La cooperativa está obligada a actuar como agente de retención o de percepción del impuesto sobre los excedentes, por lo que, de previo a devolverlos a las personas asociadas, deberá hacer la retención respectiva del diez por ciento (10%), por cuenta de los beneficiarios de las rentas retenidas y posteriormente girarlo a la Tributación Directa. Quienes estando obligados a hacerlo no practiquen las retenciones que correspondan, serán responsables solidarios por el pago del impuesto correspondiente a tales retenciones, incluso si no han practicado la retención correspondiente. Salvo decisión de la Asamblea de asociados dirigida a capitalizar los excedentes en cuyo caso no aplica el impuesto.

---

<sup>29</sup> El artículo 3 de la LAC apunta en su inciso 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*

<sup>30</sup> Ríos y Castillo, p. 35, citan criterio de INFOCOOP MGS-598-430-2009 del 6 de julio de 2009; MGS-560-468-2005 del 19 de mayo de 2005, y MGS-520-1043-2006 del 3 de mayo de 2006

## Conclusiones

Las cooperativas y organismos de segundo grado, incluso los organismos auxiliares del cooperativismo son organizaciones económico-sociales sin fin de lucro como objetivo principal de existencia.

El motivo de la constitución de ese tipo de organizaciones ha sido bien identificado por el legislador desde el diputado constituyente hasta el diputado que participa en una legislatura regular y promulga la ley especial de cooperativas, como desarrollo de una norma programática dirigida a fomentar el Cooperativismo en Costa Rica.

La Ley de Asociaciones Cooperativas, sin necesidad de buscar integración o interpretación en otros cuerpos normativos, como podrían ser las reglas tributarias, contiene la normativa clara para afrontar los recursos que no provienen de la relación de la cooperativa con sus miembros que se califican de retorno cooperativo. Cuando la cooperativa realiza operaciones económicas con no asociados y obtiene ingresos; o participa en un ente de segundo grado o un consorcio sin que las actividades de estos entes sean coincidentes con el giro económico y por lo tanto su objeto social; o bien, sin agotar ejemplos, vende un activo, los ingresos provenientes de tales actividades no engrosan el patrimonio individual de sus miembros. Al contrario, la decisión del legislador ha sido siempre fortalecer las reservas de educación y bienestar social tanto con los porcentajes provenientes de los ingresos por la operación de la cooperativa como por otras fuentes como las mencionadas.

Con esa regulación especial para los ingresos provenientes de actividades económicas que no corresponden al objeto social de la cooperativa, el legislador niega la posibilidad de aplicarles el calificativo de excedentes cooperativos y dejar abierto el pago del impuesto de la renta en forma individualizada y proporcional a la contribución al capital social que cada asociado ha realizado.

En las discusiones sobre la aceptación o no de las posibles «ganancias de las cooperativas» ha faltado en muchas ocasiones el conocimiento acerca de la naturaleza jurídico, económico y social de las cooperativas. Tanto es así que, de la revisión de los múltiples proyectos presentados para modificar la política pública de exención asumida por el legislador en cuanto al pago del impuesto de la renta, es difícil encontrar alguna referencia a los Valores y Principios cooperativos y menos a la Declaración de Identidad Cooperativa, o algún fundamento en las políticas de la Organización Internacional del Trabajo, donde Costa Rica participa. Si se hubieran tomado en cuenta esos fundamentos doctrinarios y filosóficos del Cooperativismo en la legislación costarricense

posiblemente la lucha de los detractores del Cooperativismo hubiera encontrado una valla muy difícil de superar.

En los próximos intentos por negar derechos a las cooperativas los mismos interesados en su defensa deberán incluir el análisis del Derecho Cooperativo como fundamento, porque no acaban las iniciativas para incluir a las cooperativas como empresas mercantiles que deben pagar impuestos aun cuando existe un régimen de reservas que contribuye con el Estado en la atención de la educación y las políticas de seguridad social.<sup>31</sup>

*«Según cifras de la Alianza Cooperativa Internacional, el 12% de la población mundial es cooperativista de alguna de los tres millones de cooperativas en el planeta. En Costa Rica, el 20% de la población está asociado a alguna de las 630 cooperativas existentes, participando como propietarios en la producción de bienes y servicios que representan un 5% del Producto Interno Bruto. Montero García, en Cooperativismo y Desarrollo Rural, explica que «Las cooperativas están presentes en todas las ramas de la economía y además se caracterizan por una extrema diversidad, tanto por lo que se refiere a su tamaño (número de efectivos y volumen de negocios) como a su actividad y ubicación. (...) La importancia de las cooperativas no puede limitarse únicamente a su peso económico, depende también de su dimensión social y cultural, que influye profundamente en la dinámica de cambio de la sociedad»<sup>32</sup>*

## Bibliografía

- AGUILAR, C. y FALLAS C.: «El Movimiento Cooperativo en Costa Rica. Sus antecedentes en la Historia Universal», Ed. CENECOP R.L., T. II, Costa Rica, 1990.
- CÓDIGO DE TRABAJO, Bajado 24 de enero de 2018 de [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=8045&nValor3=8618&strTipM=TC](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=8045&nValor3=8618&strTipM=TC)
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1871, bajado el 20 de marzo de 2021 de [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=41241&nValor3=86819&strTipM=TC](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=41241&nValor3=86819&strTipM=TC)

---

<sup>31</sup> No deja de tener vigencia la opinión de Huaylupo, J.A. (2003, p.50) cuando expresó «Las exigencias sociales al cooperativismo no son igualadas por las empresas privadas, lo cual encarece y afecta la competitividad cooperativa.»

<sup>32</sup> Sala Constitucional, en su Voto 5398-94 del 20 de setiembre de 1994, bajado el 2 de marzo de 2021 de [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=15941&strTipM=T](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=15941&strTipM=T)

- FACIO, R.: «Aporte del Lic. Rodrigo Facio al pensamiento cooperativo costarricense». *Selección de artículos y ensayos*. Ed. Centro de Estudios y Educación Cooperativa, San José, 1990.
- HAGEN, H.: «Orientaciones para la legislación cooperativa». Ed. OIT, 2.ª edición, Ginebra, 2013.
- HUAYLUPO, J.A.: «Las cooperativas en Costa Rica». Ed. *Red universitaria de las Américas en Estudios. Cooperativos y asociativos*. Universidad de Costa Rica, San José, 2003.
- LEY REGULADORA DE LA ACTIVIDAD DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA DE LAS ORGANIZACIONES COOPERATIVAS (LEY 7391) DEL 24 DE ABRIL DE 1994
- RÍOS, M y CASTILLO, J.: «Ley de Asociaciones Cooperativas y creación del Instituto de Fomento Cooperativo» C. R.: *Instituto de Fomento Cooperativo*, 1.ª ed., San José, 2021.
- SALAZAR, H.: este documento formaba parte de la biblioteca del ilustre historiador griego, cantón de Grecia, el Dr. Carlos Alberto Maroto (q.d.d.g) fue recuperado, escaneado, transformado y publicado por HAMER SALAZAR y corresponde a la labor del Banco Nacional de Costa Rica (1950) Recopilación de los principales documentos del juicio de Coopevictoria R.L. contra la Tributación Directa.
- SÁNCHEZ, B.R.: «La participación económica de los socios cooperativos: Cooperativas tradicionales, autogestionarias y cogestionarias de Costa Rica» en *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo baidc-53*, 2018, pp. 37-65, <https://www.baidc.deusto.es> (2014) El impulso y ejercicio del principio de educación Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo, pp. 39-69 <https://www.baidc.deusto.es>



# Sector cooperativo ante el reto de la nueva legislación de responsabilidad penal sobre personas jurídicas en Costa Rica

Eunice Simón Valle

Abogada especialista en Derecho Cooperativo

Integrante de la Comisión de Derecho Cooperativo del Colegio de Abogados de Costa Rica

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2397>

Recibido: 30.07.2021

Aceptado: 22.09.2021

---

**Sumario:** 1. Antecedentes. 1.1. Contribución del sector cooperativo en Costa Rica. 1.2. ¿Por qué la corrupción es un problema para las cooperativas? 1.3. Ley Responsabilidad de las personas jurídicas sobre cohechos domésticos, soborno transnacional y otros delitos N.º 9699. (Rodríguez, 2020).—2. Estructura de un Modelo de Prevención básico en las cooperativas a nivel organizacional. 2.1. Comité de ética y cumplimiento.—3. Objetivo del Programa de Cumplimiento.—4. ¿Qué debería contener un Programa de Cumplimiento? 4.1. Identificación de riesgos. 4.2. Código de ética.—5. Programa de Capacitación.—6. Instaurar protocolos y procedimientos para la formación de la voluntad de la persona jurídica. 6.1. ISO/19600 Guía sobre la gestión de compliance o cumplimiento (Novedad, 2015). 6.2. ISO /37001 Sistema de gestión anti soborno (INTECO, 2017). 6.3. ISO/ 37002 Sistema de gestión de denuncias de irregularidades (Standardization, 2020).—Bibliografía consultada.

**Resumen:** En estos días concluyó el proceso del ingreso de Costa Rica como miembro número 38 a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE, lo que trajo consigo la aprobación de una serie de compromisos legales entre los que están la aprobación la Ley de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas sobre Cohechos Domésticos, Soborno Transnacional y otros delitos» aprobada en junio 2019, la que viene a modificar sustancialmente el tratamiento a las personas jurídicas que ahora podrían ser consideradas como responsables penales de delitos.

Esto aunado a los compromisos internacionales que ya se habían adquirido con la entrada en vigencia de un cuerpo normativo anticorrupción y antisoborno a nivel internacional, constituyen un cuerpo de leyes, normas y reglamentos como instrumentos para la lucha contra el crimen organizado, anti soborno, anticorrupción, lavado de activos entre otros.

Dados los cuestionamientos al sector cooperativo, así como la necesidad de adecuar su capacidad de gobernanza y organizativa a las nuevas disposiciones legales forzadas por los cambios mencionados es que se enmarca este artículo,

que consta de tres partes, Justificación y antecedentes; percepción del sector cooperativo sobre la importancia de los programas de cumplimiento a nivel global y una propuesta un marco corporativo o Modelo mediante el que dicho sector se pueda armar implementando una serie de instrumentos y mecanismos a nivel organizacional para desarrollar e implementar programas en transparencia, detección de riesgos, programas antisoborno y anticorrupción, Código de ética, buenas prácticas, entre otros que se podrían aplicar como parte de una caja de herramientas para diseñar un programa integral especializado a partir del que se pueda demostrar objetivamente ante cualquier instancia judicial, la existencia de un proceso interno capaz de blindar a la organización de vulnerabilidades ante la amenaza del crimen organizado.

**Palabras clave:** Capacidad de gobernanza, adaptación a las nuevas disposiciones legales.

**Abstract:** In these days the process of the entry of Costa Rica as member number 38 to the Organization for Economic Cooperation and Development OECD concluded, which brought with it the approval of a series of legal commitments, including the approval of the Criminal Responsibility Law. of Legal Persons on Domestic Bribery, Transnational Bribery and other crimes "approved in June 2019, which substantially modifies the treatment of legal persons that could now be considered as criminally responsible for crimes.

This, together with the international commitments that had already been acquired with the entry into force of an anti-corruption and anti-bribery normative body at the international level, constitute a body of laws, norms and regulations as instruments for the fight against organized crime, anti-bribery, anti-corruption, money laundering among others.

Given the questions to the cooperative sector, as well as the need to adapt its governance and organizational capacity to the new legal provisions forced by the aforementioned changes, this article is framed, which consists of three parts, Justification and antecedents; perception of the cooperative sector on the importance of compliance programs at a global level and a proposal for a corporate framework or Model through which said sector can be assembled by implementing a series of instruments and mechanisms at the organizational level to develop and implement programs in transparency, detection of risks, anti-bribery and anti-corruption programs, Code of ethics, good practices, among others that could be applied as part of a toolbox to design a specialized comprehensive program from which it can be objectively demonstrated before any judicial instance, the existence of an internal process capable of shielding the organization from vulnerabilities to the threat of organized crime.

**Key words:** Governance and organizational capacity, new legal provisions, the aforementioned changes.

## 1. Antecedentes

### 1.1. *Contribución del sector cooperativo en Costa Rica*

Antes de entrar en el tema expuesto, es importante dimensionar la contribución del sector cooperativo en la economía nacional, según los Registros de *INFOCCOP «Contribución del cooperativismo a la sociedad costarricense»*, (mayo, 2019), hay 594 cooperativas activas que agrupan a 887,335 asociados y que generan 21,632 empleados directos. Su desarrollo y contribución al bienestar social es indiscutible en zonas como Pérez Zeledón, San Carlos, Los Santos, Atenas, Grecia y Coto Brus ya que se han convertido en un instrumento de distribución de la riqueza.

En cuanto a su contribución a la producción nacional, aporta el 36.5% de la producción de café, 56 mil toneladas de palma aceitera, 418 millones de litros de leche, (90 % de la producción nacional) cuenta con cinco supermercados, dos almacenes de suministros agrícolas, una estación de combustible, una ferretería, una clínica de servicios médicos, produce energía eléctrica a 708 mil usuarios y en cuanto a ahorro y crédito genera el 14% de la utilidad del sistema Financiero Nacional. Al ver estos datos el sector cooperativo debe de velar por la integridad del negocio lo que tiene que ser congruente con su esquema de valores como, valores éticos de honestidad, transparencia y responsabilidad social entre otros.

#### 1.1.1. JUSTIFICACIÓN

La corrupción se ha convertido en un tema central a nivel global, en Costa Rica, la Contraloría General de la República (República, 2020) revela que la corrupción es el segundo problema más grave en Costa Rica, solo por debajo del de Seguridad según la Encuesta Nacional de percepción de la Corrupción de 2017; un 85% de los encuestados consideran que hay mucha corrupción en el sector público y un 61% opina que ha aumentado en los últimos años y son los gobiernos los llamados a luchar contra ella, por lo que en Costa Rica se ha procedido a aprobar una serie de Convenios Internacionales que han venido al modificar paulatinamente la legislación interna.

Expertos de Naciones Unidas establecen que la corrupción constituye un obstáculo para el desarrollo y distrae recursos que deberían ser utilizados para la erradicación de la pobreza, obra pública, salud, seguridad, educación etc. de la misma forma el Informe de la Con-

traloría, indica que muchos estudios empíricos demuestran que la corrupción es más perjudicial para la gente pobre debido a que impide el crecimiento económico, según datos de la ONU, la corrupción, el soborno, el robo, evasión impositiva cuestan a los países en vías de desarrollo alrededor de USD 1,26 billones al año, es por eso que se incluyó como uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que componen la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, concretamente el Objetivo N 16 «Paz, Justicia e Instituciones sólidas» en el que se pretende reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus maneras.

El soborno es un riesgo comercial significativo y varía desde el pago a un oficial de policía por una multa de exceso de velocidad o tan grande como para ganar un contrato importante. El Banco Mundial ha estimado que se paga más de un trillón de dólares anualmente en sobornos.

### 1.1.2. MARCO JURÍDICO

De esta forma, se han introducido reformas al marco normativo en Costa Rica tal como la Ley Anticorrupción y de enriquecimiento ilícito en la función Pública y las Reformas al Código Penal, tipificación de faltas y delitos de corrupción y sus respectivas sanciones.

Entre los Convenios Internacionales relacionados con este tema que se han suscrito Costa Rica podemos citar:

#### **Convenios internacionales en materia de lucha contra la corrupción en la función pública (Chacón M. J.)**

- Convención Interamericana Contra la Corrupción (1997)  
Organización: OEA  
Países que lo integran: Los 34 países de la OEA salvo Cuba
- Convenio de la OCDE sobre Lucha contra la Corrupción (1999)  
Organización: Organización Europea de Cooperación Económica  
OCDE
- Convenio Penal sobre corrupción del Consejo de Europa  
Organización: Consejo de Europa (2002)
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada.  
Organización de las Naciones Unidas(2003)

- Convenio Civil sobre corrupción del Consejo de Europa (2003)  
Organización: Consejo de Europa (2003)
- Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción  
Organización de las Naciones Unidas
- Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción  
Unión Africana (2006)

#### A) Convención Interamericana contra la Corrupción

La Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificada por la Asamblea Legislativa en 1997, reconoce la trascendencia internacional de la corrupción y el gobierno acepta el mecanismo de seguimiento de la implementación de dicha Convención (MESICIC) que es un instrumento de carácter inter gubernamental establecido en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) en donde se formulan recomendaciones específicas con relación a las áreas en las que existan vacíos o requieran mayores avances.

La Convención establece un conjunto de medidas preventivas para disminuir la comisión de actos ilícitos en la función pública, igualmente, prevé la tipificación como delitos de determinados actos de corrupción, incluyendo el soborno transnacional y el enriquecimiento ilícito.

#### B) Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la corrupción

La Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la corrupción ratificada mediante la Ley N.º 8557 del 29 de noviembre del 2006 y constituye el más amplio acuerdo en la lucha contra la corrupción existente a nivel internacional, con más de 70 artículos, que regulan de forma extensa y puntual aspectos relacionados contra la corrupción, la prevención y anti soborno.

#### C) Compromisos ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE

Al optar a ser miembro de la OCDE, Costa Rica se compromete a incorporar una serie de compromisos es así que las personas jurídicas podían ser consideradas como autoras de un delito y sancionadas de conformidad con la aprobación de la «Ley de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas sobre Cohechos Domésticos, Soborno Transnacional y Otros Delitos N 9699» aprobada en segundo debate el 10 de junio de 2019.

## 1.2. *Por qué la corrupción es un problema para las cooperativas?*

### 1.2.1. PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN A NIVEL INTERNACIONAL (LASALLE, 2012)

En el marco de La Cumbre Internacional de Cooperativas de 2012, con la participación de Huguette Labelle, Presidenta de Transparencia Internacional desarrolla una exposición respondiendo a la pregunta:

«¿Por qué la corrupción global es un problema para las cooperativas?»

Al respecto, presenta los resultados de una encuesta realizada a nivel global con la participación de 3000 cooperativistas de 30 países diferentes en la que se encuentra los siguientes resultados:

- Un 25% de las cooperativas perdieron negocios debido a los sobornos a funcionarios públicos.
- Un 50% menciona que la principal barrera es que la corrupción no se toma como un problema serio.
- Los sobornos penalizan a las cooperativas más pequeñas que no pueden entrar a competir en un terreno poco ético.
- Las cooperativas sienten el efecto del problema en la cadena de suministro lo que distorsiona el mercado, incrementa los costos y hace que la competencia sea injusta.
- El soborno no se da únicamente a nivel de gobierno, sino que es relativamente común que una cooperativa soborne a otra.
- El costo de la corrupción, el nivel de riesgo, el soborno en las pequeñas cooperativas son algunas de las razones por las que las cooperativas han decidido incorporar a su organización sistemas anti corrupción.

Las cooperativas por sus características societarias, están llamadas a generar confianza y dar el ejemplo en sus comunidades.

### 1.3. *Ley Responsabilidad de las personas jurídicas sobre cohechos domésticos, soborno transnacional y otros delitos N.º 9699. (Rodríguez, 2020)*

En la Ley N9699 sobre cohechos domésticos, soborno transnacional se incluyen infracciones como malversación de activos, tráfico de influencias, soborno, evasión discal, fraude en la función administrativa, corrupción agravada y otros delitos contemplados en el Código

Penal y que se estipulan en la Ley N 8422" contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública» y se aprueba como parte de los compromisos y reformas a los que se debía de comprometer el país para poder ser miembro de la OCDE, en ella se establece la posibilidad de que cualquier persona jurídica pública o privada se considere como autora de un delito independientemente de la responsabilidad que pueda adjudicarse a sus empleados o representantes legales.

La ley se puede aplicar a un amplio espectro de personas jurídicas de derecho privado: extranjeros domiciliados, residentes o con operaciones en el país, empresas públicas estatales, no estatales, cooperativas, autónomas en el marco de relaciones comerciales internacionales, en el tanto cometan delitos de soborno transnacional, receptación, legalización o encubrimiento de bienes, producto del soborno transnacional.

La responsabilidad penal subsistirá en caso de que ocurra una disolución aparente de la persona jurídica y la empresa continúe su actividad por medio de otra persona.

En cuanto a las sanciones, se establecen multas que se establecen en los casos en los que sea penalmente responsable la persona jurídica por el hecho delictivo, el rango de la sanción será aproximadamente \$750,000 (setecientos cincuenta mil dólares) hasta \$7,500,000 (siete millones y medio de dólares) además de:

1. Prohibición de contratar con la administración pública hasta por 10 años
2. Pérdida de incentivos fiscales por diez años
3. Pérdida de incentivos fiscales por hasta 10 años
4. Cierre de locales
5. Cancelación de permisos de operación
6. Disolución de la persona jurídica

Se considerará como atenuante la incorporación de programas de Compliance, o Modelo de Organización prevención de delitos y control para promover la autorregulación a nivel empresarial.

En el caso de las Pequeñas y medianas empresas inscritas ante el Ministerio de Economía Industria y Comercio, la Ley establece menos requisitos, se exige de cumplir controles financieros, realizar revisiones periódicas del modelo y tener una persona especializada en cumplimiento y con respecto a las sanciones tendrían un máximo de \$155,000 (ciento cincuenta y cinco mil dólares); en el reglamento se describen las obligaciones específicas para las pequeñas y medianas empresas haciendo una diferenciación con respecto a las empresas más grandes.

## 2. Estructura de un Modelo de Prevención básico en las cooperativas a nivel organizacional

En este apartado se expondrá el resumen de un Modelo de Prevención de Delitos de acuerdo al requerimiento legal, que consiste en una caja de herramientas que se podría implementar de manera que se pueda prevenir en alguna medida la responsabilidad penal corporativa.

Se expondrá un menú de instrumentos entre los que están Normas ISO, Instrumentos, buenas prácticas, Códigos y otros de importancia.

El Modelo de Prevención de Delitos, que implemente la cooperativa debe contener los elementos y actividades que le permitan cumplir con su deber de supervisión y dirección, y debe de existir coordinación y clara diferenciación de roles entre el Consejo de Administración, Comité de Vigilancia y Comité de Educación y bienestar.

El Modelo de Prevención de Delitos debe de contar con el respaldo decidido de los Directores de las esferas más altas de la cooperativa y de los asociados en el seno de la Asamblea, así como un nivel de tolerancia cero con respecto a la corrupción, respaldado por las políticas y los procedimientos que sean implementados. Este compromiso es crítico para establecer una cultura que esté basada en valores fundamentales como la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas.

Sin perjuicio que existen variadas formas de cumplir con los requisitos previamente indicados, el establecimiento de un Sistema de Prevención de Delitos podría incluir, entre otros componentes; políticas, procedimientos específicos definición de roles y responsabilidades en todos los niveles de la empresa que se ven afectados (directos e indirectos) así como tipos de reportes para denunciar, tanto en forma interna como externa involucrando stakeholders, código de ética y análisis de riesgos.

En forma complementaria a los elementos antes señalados es necesario considerar la estructura y características asociadas al componente del sistema de control interno, entendiendo este como el conjunto de normas, procesos y estructuras a lo interno de la organización. El Programa a desarrollar, debe estar en estrecha coordinación con el Consejo de Administración el Comité de Vigilancia y el de Educación y bienestar, ya que cada área de especialización debe velar por la implementación tanto de las normas como de los procesos de capacitación.

Para que la implementación de un Programa de Cumplimiento dentro del Modelo de Prevención de Delitos sea exitoso, deberá de contar con ciertos requisitos mínimos:

«El Oficial de Cumplimiento debe de involucrar además del Gerente General o Gerente del Comité de Administración, el Comité de Vigilancia así como jefaturas de área, dirección legal, Comité de Educación y Recursos Humanos así como los líderes claves de la organización y deberá crear un Comité de Ética y Cumplimiento».

## 2.1. *Comité de ética y cumplimiento*

Este Comité de ética y cumplimiento será el encargado de proponer al Consejo de Administración los ajustes, modificaciones y actualizaciones que considere apropiados a la luz del análisis entre la dinámica empresarial de la cooperativa y las exigencias del Modelo de cumplimiento.

El Comité de ética y cumplimiento deberá analizar los posibles conflictos de interés que se puedan presentar entre actores del gobierno y que afecten los intereses de la cooperativa.

El ámbito de acción del Comité de ética y cumplimiento se deberá enmarcar en el de competencia hacia los grupos de interés, entendiéndose estos como asociados, administradores, empleados, proveedores, órganos de control interno, comunidad, gobierno y otros, resultado del análisis de riesgos.

### 2.1.1. OFICIAL DE CUMPLIMIENTO

El Oficial de Cumplimiento deberá de:

- Ser independiente esto para asegurarse que pueda cumplir decisiones difíciles de manera imparcial.
- No debe tener ningún interés en el resultado de ninguna investigación.
- Deberá tener Status de Alta Gerencia y con acceso directo al órgano de dirección incluso acceso o reporte a la casa matriz si es que se tuviera.
- Deberá contar con un presupuesto para la implementación de la estrategia y el programa de Cumplimiento y este deberá demostrar que los usa de manera eficiente, coordinando y aprovechándolos y justificando de manera convincente el uso de los mismos.

## 3. **Objetivo del Programa de Cumplimiento**

El Oficial de Cumplimiento deberá crear una cultura apoyada por sistemas y procesos que deberán:

1. Presentar una estrategia que incluya análisis de riesgo, programas de prevención para evitar problemas de ética, soborno, corrupción, cumplimiento y regulación.
2. Programas para la detección e identificación temprana de problemas de ética, soborno, corrupción, cumplimiento y regulación.
3. Sistema de respuestas para atender y sancionar los problemas de manera efectiva.

El rol del Oficial de Cumplimiento debe de correlacionar la estrategia propuesta con la gestión de riesgos (soborno, corrupción, lavado de dinero, reputación) siendo que la importancia de su trabajo estriba en desarrollar una alianza entre las regulaciones y el comportamiento ético de la empresa.

Una vez implementado, se debe de supervisar, evaluar y realimentar la operación del Modelo de Prevención:

- Vigilar el cumplimiento de todos los aspectos señalados en la Ley y Reglamento de Responsabilidad de Personas Jurídicas.
- Coordinar el desarrollo de programas internos de capacitación tanto internos como de stakeholders.
- Reportar al funcionario y empresa sobre las posibles faltas que comprometan la responsabilidad de los asociados, clientes, empleados, contratistas para adoptar las medidas pertinentes.
- Recibir y evaluar informes del funcionamiento del Modelo de Cumplimiento y solicitar al oficial de cumplimiento que planifique para los períodos subsiguientes.

#### 4. ¿Qué debería contener un Programa de Cumplimiento?

Muchos organismos internacionales han escrito diferentes instrumentos, así como Organizaciones especializadas en Normas de Calidad, los cuales citaremos a continuación, sin embargo lo importante no es necesariamente compilar buenas prácticas, sino diseñar un Programa para atender desafíos concretos ya que de lo contrario la cooperativa se podría exponer a un exceso de reglamentaciones internas y podría malgastar recursos por lo que es muy relevante realizar un diagnóstico y un análisis de riesgos a partir del cual se pueda diseñar un Programa integral para la cooperativa.

Es importante anotar que el programa de Integridad y Cumplimiento deberá guardar relación con la actividad de la cooperativa su tamaño y capacidad económica y si es una PYME (Pequeña y mediana empresa) inscrita en el Ministerio de Economía Industria y Comercio de Costa Rica tienen requerimientos de la Ley más laxos.

Algunos de los instrumentos de Buenas Prácticas y de calidad disponibles a considerar para diseñar e implementar un Programa de Cumplimiento:

#### 4.1. *Identificación de riesgos*

Las cooperativas al igual que todas las personas jurídicas a las que hace referencia la ley, están expuestas a riesgo de mercado, crédito, operativo de liquidez, de lavado de activos; por lo que los Consejos de Administración deben de tomar medidas y establecer políticas para identificar, monitorear, controlar y evitar estos posibles riesgos de afectación a los que esté expuesta la cooperativa.

Para la identificación de Riesgos asociados a delitos contemplados en la Ley (delitos de lavado de activos, soborno o cohecho, financiamiento al terrorismo etc.) se hará:

- Análisis y evaluación de los riesgos y controles
- Priorización de riesgos
- Formulación de controles preventivos
- Formulación de matriz de riesgos
- Análisis periódico de riesgos y la consecuencia adaptación del programa de integridad.

Adicionalmente se debe de especificar o categorizar el tipo de riesgo al que se enfrenta la cooperativa, riesgo país, sectorial, de asociados, de actividad comercial y ligada al sector público.

Los riesgos se identificarán a partir de entrevistas con personas clave de la organización, revisión de reportes de auditoría, registros telefónicos, análisis de incidentes e historial de contingencias.

El perfil de riesgo que defina adoptar la cooperativa debe ser consistente con el interés de los asociados, la normativa, entidades reguladoras y su objetivo de responsabilidad social.

El Modelo de cumplimiento debe estar fundamentado en el análisis de riesgos en consecuencia, no hay un Modelo igual a otro ya que deberá ser un subproducto que servirá para disminuir de manera efectiva y eficiente los riesgos de soborno y corrupción de manera específica adecuado a los requerimientos de la organización.

#### 4.2. *Código de ética*

El Código de Ética y Normas de Conducta tiene como propósito identificar, formular y entregar el conjunto de valores, principios y nor-

mas que gobiernan la conducta de todos los Administradores y administrados, proveedores, contratistas y stakeholders o (población afectada/relacionada) de la cooperativa.

Para optimizar la comprensión de este código, se debe de redactar con lenguaje accesible, amigable, con ejemplos cercanos a la realidad de la organización, extraídos de entrevistas realizadas. Por otro lado, se explican las medidas asociadas a la prevención de los delitos que se estipulan en la ley de Responsabilidad de Personas Jurídicas.

En el código de ética se deben incluir entre otros los valores cooperativos como la autoayuda, responsabilidad personal, democracia, igualdad, equidad y solidaridad, además de los valores éticos, de honradez, transparencia y responsabilidad social además de los siguientes lineamientos:

- Cumplimiento de políticas y lineamientos internos
- Cumplimiento normativo
- Fraude, soborno y corrupción
- Discriminación y prácticas de contratación
- Actividades comerciales de funcionarios paralelas a su cargo
- Recepción de regalos y beneficios
- Recepción y trámite de quejas

## 5. Programa de Capacitación

Diseñar e implementar un Programa de capacitación sobre la política y procedimientos de prevención del delito, dicho programa debe involucrar todos los niveles de la organización, incluyendo la alta dirección.

Coordinación de capacitaciones periódicas del Modelo de Ética y Cumplimiento y prevención del delito de las que se deberá llevar un registro de las personas capacitadas, lo que constituirá un registro de la unidad de cumplimiento.

Se deberá incluir el temario del Programa de Capacitación en el proceso de inducción del personal que ingrese a la empresa.

Crear un Plan de Capacitación específico para el Oficial de Cumplimiento y el Comité de ética sobre las sanciones y acciones a seguir producto de las investigaciones efectuadas y las acciones correctivas e incorporarlas en el Modelo de Cumplimiento.

## 6. Instaurar protocolos y procedimientos para la formación de la voluntad de la persona jurídica

Para implementar protocolos y procedimientos apropiados para la cooperativa existen los Códigos de Conducta, que se han convertido

en un instrumento esencial en un sistema de cumplimiento. Los Códigos de Conducta deberán definir funciones, responsabilidades, de manera que se garantice el cumplimiento normativo, procedimientos de comunicación interna, detección de incumplimientos, detección e informe de incidencias así como las obligaciones derivadas de la legislación y de las normas voluntarias.

En el Modelo de Cumplimiento, podrá incluir instrumentos y normas internacionales como el Sistema de Gestión Anti soborno ISO/37001, Sistema de gestión de denuncias de irregularidades ISO/37002, para gestionar y certificar las relaciones internas, con sus trabajadores, clientes, proveedores y demás interesados y/o relacionados en la cooperativa.

Estos Códigos de Conducta no constituyen un compendio o manual de operación de la cooperativa sino la Norma Madre de la cual se deriva el sistema que asociada a hard law y soft law que debería dar pie al establecimiento de políticas, guías internas que desarrollen a partir de su implementación una cultura de cumplimiento. A continuación veremos algunos de los instrumentos o Normas ISO disponibles para valorarlas como parte del Modelo de Prevención del delito.

### 6.1. *ISO/19600 Guía sobre la gestión de compliance o cumplimiento (Novedad, 2015)*

Esta Norma es una Guía de referencia internacional para proporciona a las empresas un sistema de cumplimiento normativo con el objetivo de evitar riesgos de incumplimiento real, es decir, para minimizar los riesgos de sufrir sanciones, multas o daño reputacional.

La Norma proporciona un conjunto de directrices para establecer, desarrollar, ejecutar, evaluar, mantener y mejorar un sistema de gestión, al ser una Guía no es certificable, por lo que el alcance de los requisitos va a depender del tamaño, la estructura, naturaleza y complejidad de la organización.

### 6.2. *ISO /37001 Sistema de gestión anti soborno (INTECO, 2017)*

Es un estándar internacional emitido por la International Organization for Standardization. El propósito de esta Norma es el de establecer un mecanismo de gestión que permita a las empresas establecer controles y procedimientos para tener un uso más eficiente de los recursos, mejorar prevención de los riesgos y traer coherencia y consistencia a la

empresa. Pretende implementar buenas prácticas en materia de gestión de sistemas anti soborno.

En ella se especifica una serie de medidas que la organización debería implementar para ayudarla a prevenir, detectar y abordar el soborno además proporciona orientación para la aplicación del mismo.

Aunque la norma habla de soborno, la conducta abarca algunas derivaciones del cohecho, entre las que se encuentran:

- Cohecho del sector público, privado en las organizaciones no gubernamentales.
- Cohecho cometido por la organización en si
- Cohecho cometido por el personal de la organización o en su nombre
- Cohecho del personal en relación con las actividades de la organización
- Cohecho de terceros asociados a la organización en realización con sus actividades
- Cohecho directo e indirecto

Esta norma está diseñada para que cualquier tipo de empresa la pueda implementar, desde una PYME, cooperativa, asociación, hasta una empresa del sector público con o sin fines de lucro.

### 6.3. *ISO/ 37002 Sistema de gestión de denuncias de irregularidades (Standardization, 2020)*

Uno de los requisitos del Modelo de Compliance son los canales éticos de denuncia debido a que es una herramienta para detectar incumplimientos.

Esta Norma proporcionará las bases para incorporar, gestionar, mejorar un sistema de denuncias por irregularidades cometidas dentro de la organización como:

- Identificación de inquietudes de hechos ilícitos
- Denuncia de hechos ilícitos
- Evaluación de inquietudes por hechos ilícitos
- Medios para abordar las inquietudes de los hechos ilícitos
- Cierre de casos de denuncias de irregularidades

Esta Norma sobre sistema de gestión de denuncias pretende brindar una orientación dentro de la organización y directrices prácticas que permita:

- Implementar sistema de denuncia y protección al denunciante
- Generar confianza dentro de la organización y a las partes interesadas de la denuncia.
- Brinda apoyo a la transparencia del tratamiento de las denuncias y a los casos denunciados públicamente

Esta Norma junto con otras compone una propuesta que brinda más seguridad a la organización así como a los denunciantes.

Como conclusión podemos decir que la entrada en vigencia de la Ley de Responsabilidad Penal de Personas Jurídicas se puede entender como la posibilidad que tiene una cooperativa para implementar un modelo de cumplimiento y transparencia que ayude a establecer y revisar procesos que ya estén operando, mejorarlos, documentarlos y darles el valor como un instrumento que mejore su forma de trabajar, genere confianza y evite futuros problemas legales. Además, debemos entender que las cooperativas tienen como valores inherentes el modelo la responsabilidad social y la transparencia, por lo que el Modelo de prevención de delitos no debe verse como una carga administrativa y financiera sino como la oportunidad para que las cooperativas se acerquen a su esquema de valores y principios que la hacen una alternativa transparente, honesta y sostenible para hacer frente a los retos de la reactivación económica en el nuevo milenio.

## Bibliografía consultada

- CAVERO, P.G. (s.f.): «Las políticas anticorrupción en la empresa». *Revista de Derecho* (Valparaíso).
- CHACÓN, M.J. (s.f.): *Marco Jurídico y acciones establecidas en Costa Rica tendientes a la lucha contra la corrupción en la función pública*, San José.
- CHACÓN, J.I. y ARROYO, I.J.: *Marco Jurídico y acciones establecidas en Costa Rica tendiente a la lucha contra la corrupción en la función pública*, 26, 2020.
- COMMERCE, I.C.: *Auditoría legal anticorrupción sobre terceros: Guía para pequeñas y medianas empresas*, 2015.
- CR, G.D.: *Implementación de la Convención para combatir cohecho de servicios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales*, 2020.
- DESARROLLO, E.: *Lineamientos frente al código de buen gobierno para el sector solidario-cooperativas*, agosto de 2017.
- INTECO: «Norma ISO 37001: 2017. Sistema de gestión antisoborno, requisitos con orientación para su uso». *INTECO*, 28 de marzo de 2017.
- LA SALLE, M.: «Global corruption: a problem for cooperatives». *The 2012 International Summit of Cooperatives*, Coop News, 2012.
- NOVEDAD: «ISO 19600 Sistemas de Gestión de Compliance». *Norma Internacional ISO 19600: Guía sobre la gestión de compliance*, 2015.

- REPÚBLICA, C.G.: «Informe de auditoria operativa sobre la eficacia de los mecanismos de prevención de la corrupción», *División de fiscalización operativa y evaluativa*, San José, 2020.
- RODRIGUEZ, S.H.: «Aciertos y desaciertos de la regulación costarricense sobre responsabilidad penal de personas jurídicas». *Revista electronica de estudios penales y de la seguridad*, 16, 2020.
- S.A., I.A. (s.f.): *Modelo de prevención de delitos de cohecho, lavado de activos, financiamiento del terrorismo y receptación*.
- SACCANI, N.D.: *Compliance, anticorrupción y responsabilidad penal empresarial*, Thomson Reuters, Buenos Aires, Argentina, 2018.
- STANDARDIZATION, I.I.: *Sistema de gestión del canal de denuncias ISO 37002*, Obtenido de [www:daasel.com/sistemadegestiondelcanaldedenunciasISO37002](http://www.daasel.com/sistemadegestiondelcanaldedenunciasISO37002) marzo de 2020.

# Deusto Estudios Cooperativos

## Normas de publicación

Deusto Estudios Cooperativos publica trabajos originales de investigación que contribuyan a dar a conocer estudios de investigación en materia de Cooperativismo y Economía Social. Los trabajos deben ser inéditos y no estar aprobados para su publicación en otra revista.

Los originales, que deberán ser enviados por correo electrónico a la dirección [iec.derecho@deusto.es](mailto:iec.derecho@deusto.es), serán sometidos al criterio de evaluadores externos anónimos (doble referee). Una vez evaluados, los trabajos podrán ser aceptados, sujetos o no a revisiones, o rechazados. La decisión editorial será comunicada a los autores, indicando las razones para la aceptación, revisión o rechazo del artículo.

Los trabajos tienen que ajustarse a las siguientes especificaciones técnicas:

1. En la primera página se incluirá el título, el nombre del autor y su filiación académica. Asimismo, recogerá dos resúmenes, en castellano e inglés, de unas 120 palabras cada uno, y las palabras clave del trabajo (entre 3 y 5 palabras), también tanto en castellano como en inglés.
2. El artículo, redactado con letra de tamaño 12 y en interlineado simple, tendrá una extensión entre 15 y 25 páginas. Las citas a pie de página se escribirán con letra de tamaño 10.
3. La bibliografía, tanto a pie de página como al final del estudio, se citará de la siguiente manera:

**Monografía:** Autor: Título de la obra, Editorial, Lugar, Año y página.

Ejemplo: Divar, J.: *Las Cooperativas. Un alternativa Económica*, Dykinson, Madrid, 2011, p. 37.

**Artículo:** Autor: «Nombre del artículo», *nombre de la revista*, número, año y página.

Ejemplo: Martínez Segovia, F.: «Primera aproximación al Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea», *REVESCO*, núm. 80, pp. 61 y ss.

La cita a pie de página podrá sustituirse por la indicación en el texto y entre paréntesis del autor, el año de publicación y las páginas. Ejemplo: (Paniagua, 1977: 167).

Al publicarse cualquier artículo el autor cede los derechos a **Deusto Estudios Cooperativos**, por lo que debe firmar una carta de cesión de derechos que será enviada en el momento en que su artículo sea aceptado para su publicación, y no puede reproducir el texto sin previa autorización.

# Deusto Estudios Cooperativos



**EUSKO JAURLARITZA**  
**GOBIERNO VASCO**

ENPLEGU ETA GIZARTE  
POLITIKETAKO SAILA

DEPARTAMENTO DE EMPLEO  
Y POLÍTICAS SOCIALES



**Deusto**

Facultad de Derecho  
Universidad de Deusto