



24 de abril de 2024
FCS-347-2024

Dr. Jaime Alonso Caravaca Morera
Director
Consejo Universitario

Estimado señor:

Reciba un cordial saludo. Me permito atender la solicitud presentada mediante el oficio CU-667-2024, con fecha del 3 de abril de 2024, referente a la emisión de un criterio unificado y especializado acerca del proyecto "Ley para combatir la corrupción en las Asociaciones Solidaristas que realizan intermediación financiera, reforma derivada del caso Asebanacio, (expediente: 23.053)".

De acuerdo con lo expresado por las distintas personas especialistas, esta decanatura recomienda la aprobación del proyecto siempre y cuando se revisen algunos aspectos técnicos que podrían mejorar su implementación y que han sido identificados más adelante.

Criterio suscrito por la directora de la Escuela de Trabajo Social, la Mag. Carolina María Navarro Bulgarerlli (ETSoc-392-2024 del 19 de abril de 2024) y elaborado por los especialistas en el tema, por la M.Sc. Heilen Díaz Gutiérrez y la Mag. Grace Hernández Rojas, docentes de esta Unidad Académica.

"Considerando que:

- 1. El estado costarricense debe demostrar el compromiso con el fortalecimiento del estado social de derecho al establecer un marco jurídico que asegure la transparencia, eficacia, la rendición de cuentas y la justicia social de las organizaciones sociales que se rigen por el marco jurídico costarricense.*
- 2. Las asociaciones solidaristas como organizaciones sociales deben cumplir con lo establecido en la Ley de Asociaciones Solidaristas, No. 6970, al asegurar el cumplimiento del derecho de asociación de las personas trabajadoras de una empresa estatal o privada.*
- 3. Las personas trabajadoras afiliadas en una asociación solidarista deciden, de manera libre y voluntaria, dar un aporte económico mensual, producto de su esfuerzo laboral; y que lo recaudado se considera como parte del fondo económico del auxilio de cesantía de cada persona trabajadora.*
- 4. El estado costarricense debe velar por la protección de los derechos de las personas trabajadoras, entre ellos el de asociación, y de los beneficios de ese derecho como el fondo económico del auxilio de cesantía, mediante el establecimiento de normas jurídicas más estrictas para garantizar que su derecho de asociación y fondo económico está protegido de prácticas abusivas o fraudulentas.*



5. *El estado costarricense debe contribuir a promover la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, en cuyo caso las asociaciones solidaristas que realizan intermediación financiera son parte de este sistema.*
6. *El proyecto debe establecer medidas claras y efectivas para prevenir la corrupción en las asociaciones solidaristas que realizan intermediación financiera, tales como controles internos robustos, supervisión adecuada y sanciones proporcionales por malversación de fondos.*
7. *El fortalecimiento del marco jurídico en relación con este tipo de asociación fortalece la atracción de inversiones y fomenta el desarrollo sostenible: La existencia de un marco regulatorio sólido y confiable para el sector solidarista puede aumentar la confianza de los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, y fomentar el flujo de inversiones hacia proyectos solidaristas, lo que a su vez puede impulsar el desarrollo económico y la creación de empleo.*
8. *El establecimiento de dichas medidas mejora la reputación internacional: La adopción de medidas efectivas para combatir la corrupción en el sector solidarista puede mejorar la reputación internacional del país, en términos de transparencia y buen gobierno, lo que podría tener un impacto positivo en las relaciones comerciales y la cooperación internacional.*
9. *Se debe evaluar la capacidad del proyecto de ley para identificar y abordar las debilidades y riesgos legales que permitieron la ocurrencia de casos de corrupción, como el de Asebanacio.*
10. *Debe contemplar mecanismos que aseguren la rendición de cuentas por parte de las asociaciones solidaristas y que faciliten el acceso a la información financiera relevante para los asociados.*
11. *El proyecto de ley debe estar respaldado por una sólida fundamentación jurídica que garantice su aplicabilidad y efectividad en el marco legal existente*
12. *Se debe evaluar la coherencia del proyecto con otras normativas relacionadas, así como su viabilidad técnica y operativa para su implementación.*
13. *La aprobación de esta ley enviará un mensaje claro de compromiso con la transparencia y la integridad en las asociaciones solidaristas, lo que contribuirá a fortalecer la confianza de la ciudadanía en estas instituciones.*
14. *La implementación de controles más rigurosos y la imposición de sanciones más severas disuadirán a los individuos de incurrir en prácticas corruptas en el futuro, ayudando así a prevenir la repetición de casos como el Caso Asebanacio.*
15. *Algunos críticos podrían argumentar que las medidas propuestas en el proyecto de ley podrían imponer una carga administrativa adicional a las asociaciones solidaristas, especialmente a aquellas de menor tamaño, lo que podría dificultar su operación.*
16. *Existe la preocupación de que las restricciones adicionales y las obligaciones regulatorias impuestas por la ley podrían afectar la competitividad de las asociaciones solidaristas en comparación con otras instituciones financieras, lo que podría limitar su capacidad para atraer inversiones y crecer.*



17. *Al aumentar la complejidad y el escrutinio regulatorio, el proyecto de ley podría disuadir a algunas personas de participar en asociaciones solidaristas, lo que podría limitar el acceso de ciertos grupos a servicios financieros y a los beneficios del modelo solidarista.*
18. *El criterio para evaluar el proyecto de ley debe centrarse en su capacidad para prevenir la corrupción, proteger los intereses de los asociados y garantizar su solidez jurídica. La aprobación de esta ley representa un paso significativo en la lucha contra la corrupción en el sector financiero solidarista y contribuirá a fortalecer la confianza en estas instituciones.*

Recomendación:

Tomando en cuenta los anteriores elementos técnicos se recomienda aprobar la Ley para Combatir la Corrupción en las Asociaciones Solidaristas que Realizan Intermediación Financiera, Reforma Derivada del Caso Asebanacio" (Expediente N.º 24.053). Adicionalmente se considera la aprobación de este proyecto de ley representa una oportunidad para fortalecer el estado de derecho, promover la estabilidad financiera, atraer inversiones, mejorar la reputación internacional del país y proteger los derechos de los consumidores financieros. Estos son objetivos fundamentales que contribuirán al desarrollo sostenible del país a largo plazo".

Criterio suscrito por el director del Instituto de Investigaciones Sociales, el Dr. Koen Voorend (IIS-152-2024 del 18 de abril de 2024) y elaborado por la especialista en el tema, la Licda. Flory Chacón Roldán investigadora de esta Unidad Académica.

La propuesta de reforma de ley está debidamente desarrollada, justificada y se presentan datos que dan cuenta de las irregularidades que son necesarias de transformar para lograr que haya mejor manejo de los fondos destinados a los derechos laborales de las personas trabajadoras. Por lo tanto, mi criterio es que estoy a favor de que se apruebe el proyecto bajo el Expediente N.º 24.053.

Criterio suscrito por la directora de la Escuela de Ciencias Políticas, la Dra. Tania Rodríguez Echavarría (ECP-492-2024 del 19 de abril de 2024 y ECP-496-2024 del 22 de abril de 2024) y elaborado por la M.Sc. Carolina Ovares Sánchez, el M.Sc. Jose Mario Achoy Sanchez y la M. Sc. Sara Barrios Rodríguez, docentes de esta Unidad Académica.

Criterio de la M. Sc. Carolina Ovares Sánchez, el M. Sc. José Mario Achoy Sánchez:

"(...) Objeto del proyecto de ley:

La iniciativa legislativa consiste en una serie de ajustes normativos con el fin de que las asociaciones solidaristas y las cooperativas tengan una obligación legal de supervisión por parte de la SUGEF. Además, se prohíbe a las asociaciones solidaristas de las entidades financieras del sector público a realizar negocios con la propia institución pública de la que se derivan con el fin de evitar conflictos de interés.



1.- Aspectos de trámite

Esta iniciativa fue presentada el día 21 de noviembre de 2023, por la diputada Sofía Guillén Pérez del Partido Frente Amplio (PFA), como firma principal, y con apoyo de las restantes diputaciones de esta agrupación política, junto a diputaciones del Partido Liberación Nacional y Partido Progreso Social Democrático. Actualmente, se encuentra asignado a la Comisión Permanente de Asuntos Económicos.

Por lo pronto el expediente legislativo no cuenta con informe de servicios técnicos, dictamen ni texto sustitutivo que emita criterios o valoraciones por parte de los legisladores y/o técnicos, al respecto. Se ha realizado consultas a consultas a diferentes entidades.

2.- Antecedentes

Al efectuar una revisión del proyecto de ley, se observa que esta iniciativa atiende a un caso concreto: la problemática de corrupción acaecida en relación con el reciente escándalo que vincula a ASEBANACIO con prácticas irregulares de intermediación financiera. Toda la exposición de motivos genera el análisis a propósito de los procesos de investigación que llevó a cabo la Asamblea Legislativa por medio de la Comisión especial constituida al efecto.

En ese sentido, lo primero que se debe anotar a modo de observación, consiste en el hecho de que este proyecto de ley brinda una respuesta generalizada al ordenamiento jurídico aunque su justificante surja a partir de un caso concreto. Ciertamente las respuestas legislativas se brindan en atención a situaciones y realidades específicas de la sociedad; sin embargo, en el caso concreto, se hace ver que la propia exposición de motivos del proyecto contiene especificaciones del caso ASEBANACIO en las que se vislumbran incumplimientos normativos y no necesariamente ausencia de norma habilitante para la supervisión financiera.

1.- Sobre la supervisión a entidades como cooperativas y asociaciones solidaristas

El proyecto de ley se presenta como una iniciativa destinada a combatir la corrupción, en particular en las asociaciones solidaristas que realizan labores de intermediación financiera, una preocupación central en una democracia, como lo es Costa Rica. Adicionalmente, dentro del marco de un Estado de Derecho este tipo de proyectos de ley resulta de importancia ya que buscan fortalecer la integridad institucional y promover la transparencia en la gestión pública, pilares fundamentales para el funcionamiento adecuado de la democracia y el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Aunque en su momento la Ley de Asociaciones Solidaristas y el movimiento cooperativista mostraron un punto de génesis enfocado a diversificar la participación de las personas en relaciones obrero-patronales, lo cierto es que su desenvolvimiento con los años ha demostrado una labor en la que se gestionan más intereses de orden financiero que social.

Un ejemplo de ello se visibiliza en la investigación Evaluación de la gestión social y financiera en las Asociaciones Solidaristas de Costa Rica (Amador et al, 2011), en la que se pone en evidencia que este tipo de espacios asociativos se han convertido en entidades financieras desde las cuales se gestionan opciones de ahorro y crédito. En tal sentido, se debe observar que la motivación legislativa de la reforma constitucional y legal que en su momento justificó su creación, tienen



como punto de partida la generación de nuevos espacios para la participación social de las personas y no necesariamente para la intermediación financiera.

Las reformas legislativas aprobadas a estas entidades y la apertura-diversificación del mercado financiero han sido elementos que propician las condiciones para que estas entidades concentren una parte importante de su gestión en asuntos de carácter financiero.

Por ese motivo no es extraño que el ordenamiento jurídico en materia de supervisión de la intermediación financiera se hubiese desarrollado sin contemplar a las cooperativas y a las asociaciones solidaristas; pues, como se ha indicado, la concepción legislativa no tenía como prioridad asignarles funciones bancarias porque ellas son el producto de un contexto socio histórico en el que se requería un espacio de participación social distinto a los sindicatos. De hecho, nótese que los principales abordajes que se realiza en términos académicos de estas entidades se enfocan en su riesgo de desplazar el rol de los sindicatos en el país.

La propuesta del proyecto de ley bajo análisis lo que incluye es la imposibilidad de que el Banco Central o la SUGEF determinen, por medio de acuerdo, eximir a estas entidades de la supervisión financiera. Además, impone la prohibición de que las entidades públicas suscriban negocios con las asociaciones solidaristas de su personal.

En cuanto a la primera limitación propuesta, lo único que se debe observar es el hecho de que estaría imponiéndose la imposibilidad únicamente en relación con cooperativas y asociaciones solidaristas. Lo anterior, pese a que podrían existir otros tipos de entidades susceptibles de riesgos como los de ASEBANACIO y respecto de las cuales el Banco Central o SUGEF podrían acordar eximirles. Por ese motivo, lo que se recomendaría es abarcar a todas las entidades sin que exista discrecionalidad institucional suficiente para eximir de la supervisión financiera a este tipo de organismos. La supervisión también representa seguridad para las personas consumidoras de productos financieros.

Con respecto a la segunda prohibición, más bien debería plantearse desde la óptica de las instituciones públicas. Es decir, que las entidades estatales no tengan la posibilidad de generar negocios o transacciones financieras con organismos que no sean bancos privados o estatales. Este aspecto puede fortalecer la seguridad en los procesos de intermediación financiera porque implica, necesariamente, que dichas transacciones y negocios están siendo supervisados por los controles de la SUGEF.

Asimismo, ante toda propuesta de reforma de ley es importante atender a los motivos que impulsan dicha reforma. En la exposición de motivos se enuncian tres:

- i. La inexistencia del régimen de responsabilidad y la naturaleza jurídica del fondo de reserva de cesantía, que conlleva a que no exista una responsabilidad solidaria del patrono por las pérdidas en que puede incurrir una organización, como las asociaciones solidaristas.*
- ii. La actual legislación faculta a Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) a eximir de la fiscalización a las asociaciones solidaristas, aún y cuando se les transfieren recursos y*
- iii. La condición de hecho de un “banco paralelo” para el otorgamiento de créditos a terceros no asociados en condiciones irregulares y de altísimo riesgo por parte de la solidarista. Ante este estado de hechos, la propuesta de ley es consecuente en cuanto a las medidas que busca*



corregir mediante la reforma de dos artículos: el art. 117 de la ley N. 7558 y el artículo 4 de la Ley N. 6970.

No obstante, es de importancia considerar las precisiones emitidas por la Procuraduría General de la República (PGR) en la opinión jurídica PGR-OJ-040-2024 del 20 de marzo de 2024. La primera con respecto a la definición de “intermediación financiera” que se propone regular para las asociaciones solidaristas, en la modificación propuesta del numeral. 117 de la ley N. 7558.

Asimismo, en línea con lo anterior, es fundamental garantizar la claridad y coherencia entre los párrafos segundo y tercero del artículo 4 de la Ley de asociaciones, Ley N. 6970, en cuanto a claridad y armonía entre lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero de la norma, esto para evitar posibles problemas de interpretación y aplicación de la normativa en caso de ser aprobada esta ley.

Por tratarse únicamente de esos dos aspectos los que se pretende reformar, no existen mayores observaciones.

Finalmente, recomendamos atender las observaciones realizadas en aras de mejorar técnicamente el proyecto, en caso de que las y los legisladores tengan la voluntad de darle su visto bueno a la iniciativa.”

Criterio de la M. Sc. Sara Barrios Rodríguez:

“(…) El objeto de este proyecto de ley es “una iniciativa de combate a la corrupción en las asociaciones solidaristas que realizan labores de intermediación financiera, surgida a raíz de la investigación sobre el posible uso irregular y corrupto de recursos públicos provenientes del traslado de fondos de prestaciones existentes al 2011 del Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) hacia la Asociación Solidarista del Banco Nacional (ASEBANACIO)”.

Al respecto, es importante aclarar que los fondos de las asociaciones solidaristas de empleados del sector público no son fondos públicos, son fondos privados.

Esto con base a lo indicado por la Procuraduría General de la República en el Dictamen C-121-2018) de 31 de mayo de 2018, que establece:

“el patrono, incluso si se trata de una institución pública, no es responsable solidario por las eventuales pérdidas en que eventualmente pudiera incurrir una organización social, sea una asociación solidarista o una cooperativa, en la administración del denominado Fondo de cesantía”.

De igual forma la Contraloría General en su oficio 10654 (DJ-3906-2010) de 1 de noviembre de 2010, comparte el mismo criterio, al señalar:

“En ese sentido, cabe reiterar en este aparte las consideraciones expresadas anteriormente, en cuanto a lo señalado en el oficio 05391-2010 sobre el deber de diligencia del patrono respecto de la administración de los fondos de cesantía por parte de la Solidarista, de modo que la responsabilidad exclusiva y excluyente por la administración de tales dineros corresponde a dicha organización, lo cual no obsta para que la Administración, en la medida de sus posibilidades, claro está, desarrolle actividades o



apoye iniciativas que estime puedan promover una actitud preventiva, tanto por parte de la Solidarista como por parte de los trabajadores”.

Me parece oportuno el proyecto de ley en el tanto establecerá un control y fiscalización monetario por parte de la Superintendencia de Entidades Financieras sobre las asociaciones solidaristas que realicen actividad de intermediación financiera. Esto permitirá usos inadecuados e incluso actos de corrupción, con los fondos de cesantía de los trabajadores.”

Atentamente,

UCR Firmado
digitalmente

Dra. Isabel Avendaño Flores
Decana

IAF/avc

C. M.G.T.I. Kattia Lorena Solano Quirós, Facultad de Ciencias Sociales
Archivo