

DAJ-AE-054-13
13 de marzo del 2013

Señor
Carlos Alberto Rivera Chavarría
Gerente General
COOPETARRAZÚ
Presente

Estimado señor:

Nos referimos a la consulta realizada por su persona al Departamento de Organizaciones Sociales de este Ministerio, en la cual solicita los requisitos para inscribir la participación de personas jurídicas postuladas a cuerpos directivos y si existe alguna limitante legal para que estas participen, dado que considera una situación desigual que solo se permita la postulación de personas físicas. De igual manera, apunta que realizó la consulta legal al INFOCOOP, pero no indica si hubo pronunciamiento y los alcances del mismo.

1.- Competencia del INFOCOOP

El dictamen C-490-2006, del 12 de diciembre de 2006 de la Procuraduría General de la República, nos brinda un panorama muy claro de la participación del INFOCOOP, en el funcionamiento y organización del movimiento cooperativista del país. Aunque la cita es algo extensa, es necesaria para ilustrar en qué campos el instituto cooperativo debe participar en las dudas sobre funcionamiento y organización de una estructura cooperativa:

“El Instituto Nacional de Fomento Cooperativo tiene como finalidad el incentivar al movimiento cooperativista en todos sus niveles, promoviendo la formación de asociaciones cooperativas, a las cuales debe darles asistencia técnica y financiera (artículo 155 de la Ley de Asociaciones Cooperativas), de forma de lograr una "mayor y más efectiva participación popular" en la actividad económica-social, así como mejores condiciones de vida para los habitantes de escasos recursos. Es decir tiene una finalidad de clara orientación económica-social, cumpliendo con parte de los objetivos de la política estatal en el campo de la democratización económica- social.

El artículo 156 de la Ley conceptúa al INFOCOOP como “institución de desarrollo cooperativo”, lo que se logra con su función de regulación y de asistencia en distintos campos a la cooperativa. La mayor parte de las atribuciones que el artículo 157 de la Ley establece tienen como objeto propiciar el desarrollo del cooperativismo. Es por eso que se enfatiza en la asistencia técnica y financiera.

Pero el INFOCOOP no es sólo un ente financiero de las cooperativas. Precisamente por las particularidades del régimen cooperativo, el legislador ha considerado conveniente dotar al Ente de un conjunto de disposiciones que permitan verificar que el desenvolvimiento de las cooperativas tenga lugar dentro del marco del cooperativismo y, por ende, con sujeción a los principios que lo rigen.

En ese orden de ideas, tenemos que corresponde al Instituto una función de vigilancia y control sobre las cooperativas. Un control que es de legalidad y no de oportunidad. Dispone el artículo 97 de la Ley:

“ARTÍCULO 97.-

Corresponderá al INFOCOOP llevar a cabo la más estricta vigilancia de las asociaciones cooperativas, con el exclusivo propósito de que éstas funcionen ajustadas a las disposiciones legales.

Al efecto, tales asociaciones permitirán la inspección y vigilancia que los funcionarios del Instituto practiquen en ellas, para cerciorarse del cumplimiento de esta ley, de sus reglamentos y de leyes conexas, a quienes deberán darles la información indispensable que con ese objeto les soliciten”.

Norma que está estrechamente relacionada con el numeral 157 en cuando dispone en lo que aquí interesa:

“ARTÍCULO 157.- Para el cumplimiento de sus propósitos el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo tendrá las siguientes funciones y atribuciones de carácter general:

(...).

o) Revisar los libros de actas y contabilidad de todas las cooperativas y realizar un auditoraje por lo menos cada dos años, o cuando las circunstancias lo ameriten, o así lo soliciten sus cuerpos representativos;

p) Solicitar y recibir informes estadísticos u otros datos sobre la marcha de cualquier cooperativa;

q) Ejercer todas las demás funciones, facultades y deberes que le corresponden de acuerdo con esta ley y la naturaleza de su finalidad;

(...)”.

El establecimiento de un ente de control de las cooperativas constituye una excepción al principio de autonomía dispuesto en el segundo párrafo del artículo 4 de la Ley, según el cual:

“ARTÍCULO 4º.- Queda absolutamente prohibido a toda asociación cooperativa realizar cualquier actividad que no se concrete al fomento de los intereses económicos, sociales y culturales de sus asociados. Las cooperativas debidamente registradas gozarán en forma irrestricta de todos

los derechos y garantías necesarias para el cumplimiento de sus fines. En consecuencia, serán absolutamente nulos los actos de las entidades privadas o de los órganos públicos que impongan restricciones directas o indirectas a la actividad de esas asociaciones, salvo cuando las disposiciones legales expresamente establezcan esas restricciones.

Por tanto, las cooperativas quedan absolutamente libres de cualquier tipo de regulación o control por parte de organismos o instituciones del Estado, autónomas o semiautónomas, que la ley no establezca en forma específica”.

La autonomía de las cooperativas, entidades privadas, impide que el Estado u otros organismos públicos puedan regularlas o controlarlas en los supuestos no previstos por la ley. Es el principio de libertad que impide el establecimiento de restricciones por norma inferior a la ley, por una parte y el imperativo de que el desarrollo de la cooperativa no sea perturbado por elementos externos a los fines cooperativistas, por otro lado.

En el dictamen N° C-240-88 de 7 de diciembre de 1988 indicamos sobre la relación entre los artículos 97 y 4 de la Ley:

“La libertad que ostentan las cooperativas, en tanto personas privadas, excluye la existencia de una relación jerárquica entre una institución pública y esas organizaciones. No obstante, las disposiciones legales pueden establecer un control sobre su integración y funcionamiento, con el objeto de determinar por parte del estado el respeto de los principios que informan el cooperativismo y el ajuste al ordenamiento jurídico. Esa tutela se ejerce tanto en beneficio del interés público y del Estado, que otorga ventajas fiscales y un trato crediticio preferencial a las cooperativas, como en beneficio de éstas mismas y de sus asociados a quienes se garantiza la corrección del funcionamiento, así como asistencia técnica, jurídica y financiera. Esta relación se explica, además, por el carácter de utilidad pública e interés social de las cooperativas, caracteres que obligan al Estado a interesarse por su constitución y funcionamiento.

Ahora bien, puesto que se trata de una relación de tutela y no de una relación jerárquica, la autoridad pública posee únicamente los poderes que le hayan sido reconocidos por el ordenamiento jurídico. Lo anterior es reiterado por el artículo 4° transcrito y es conforme con el principio de legalidad que informa la actuación del INFOCOOP”.

Criterio que se reafirma sin perjuicio de lo que se dirá más adelante en orden a la competencia para declarar la nulidad de los actos cooperativos. Interesa recalcar ahora que el INFOCOOP ejerce un control de legalidad sobre la cooperativa y sus actos. Es por ello que puede solicitar información, revisar los libros de actas de la cooperativa, analizar si son conformes al ordenamiento, a los principios del cooperativismo y a los propios estatutos de la cooperativa. El punto es cuál es la extensión de ese

control y en particular si al revisar los actos de la cooperativa para determinar su legalidad, puede anular aquéllos que estime inválidos.”

Esta posición del ente procurador, la cual no podemos obviar por representar jurisprudencia administrativa vinculante, nos muestra una imagen del INFOCOOP mayor a la que se podría imaginar si no se conociera la normativa, pues ejerce control de legalidad sobre la actuación de las cooperativas. Esto es señalado también en el dictamen C-442-2006, del 06 de noviembre de 2006:

“B.- FISCALIZACION DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO: UNA COMPETENCIA ESPECIAL

El principio de autonomía cooperativa implica que las cooperativas no son sujetos de control ni pueden sufrir intromisiones por parte de otros entes, salvo disposición expresa de la Ley. Esta regula esencialmente la supervisión por parte del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo. Una supervisión que es general, por lo que en principio abarca la entidad cooperativa en su diverso ámbito de funcionamiento. La competencia del INFOCOOP, tal como era definida por la Ley de Asociaciones Cooperativas, comprendía la actividad de intermediación financiera que una cooperativa podía realizar. Es por ello que en el dictamen N° C-095-89 de 2 de junio, 1989 concluimos:

f) La Ley de Asociaciones Cooperativas, reformadas por Ley N° 5513 de 19 de abril 1974 y especialmente por ley N° 6756 de 5 de mayo de 1982 establece una competencia exclusiva en materia cooperativa en favor del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo.

g) Esa competencia concierne no sólo una regulación y asistencia de esas organizaciones, sino también el control de su actividad. Un control que no solo es jurídico sino financiero (artículo 97, 98, 156, 75, 76 y 77 de la citada Ley de Asociaciones Cooperativas)”

Nótese que el control es financiero y jurídico, de conformidad con el numeral 97 de la Ley de Asociaciones Cooperativas, de forma tal que la primera instancia de evacuación de dudas es el INFOCOOP y no este Ministerio, no solo porque así se desprende de acuerdo a lo anteriormente citado, sino para evitar contradicción de criterios y posiciones. Debemos recordar que las cooperativas se rigen no solo por la Ley 4179, sino también por sus estatutos, que son inscritos en el Registro de Organizaciones Sociales, el cual tiene el deber de valorarlos de acuerdo al principio de legalidad. Este representa el marco dentro del cual puede “moverse” cualquier entidad cooperativa.

No negamos que de acuerdo al tema o a la situación, este Ministerio deba pronunciarse sobre un tema relacionado a la inscripción de documentación de una

cooperativa, más esto debe limitarse al ámbito registral estrictamente, y no abarcar otros campos reservados al INFOCOOP como ente que ejerce vigilancia financiera y jurídica.

2.- Requisitos para la inscripción de miembros de los Comités

De previo a revisar los requisitos de inscripción de miembros de comités o cuerpos directivos de las cooperativas, es conveniente citar algunas normas de la Ley 4179 donde se alude a estos, dentro de la organización cooperativa:

“Artículo 11.- Ninguna función directiva podrá vincularse a persona determinada o delegarse a empresa gestora alguna, ni tener un período inferior a dos años ni superior a cuatro. Tanto los miembros del Consejo de Administración, como los de los comités, podrán ser reelegidos para nuevos períodos. El gerente será nombrado sin sujeción a plazo.”

“Artículo 32.- Para que sea autorizado el inicio de sus actividades, las asociaciones cooperativas deberán presentar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social los siguientes documentos:

- a) (...)*
- b) Copia del acta de la asamblea constitutiva de la asociación, con expresión del nombre, los dos apellidos, nacionalidad, domicilio, profesión u oficio de los miembros fundadores, el monto de los certificados de aportación suscritos y los que hubiera pagado cada uno, así como los nombres de los integrantes del consejo de administración, del gerente, del comité de vigilancia y de los otros comités que se hubieren designado, debidamente autenticada por un abogado...”*

“Artículo 36.- La dirección, la administración, la vigilancia y la auditoría interna de las asociaciones cooperativas estarán a cargo de:

- a) La asamblea general de asociados o de delegados.*
- b) El consejo de administración.*
- c) El gerente, los subgerentes y los gerentes de división.*
- d) El comité de educación y bienestar social.*
- e) El comité de vigilancia, el cual podrá ser sustituido por una auditoría interna, con al menos un contador público autorizado a tiempo completo, siempre y cuando así lo determine la asamblea general de asociados, para lo cual se requerirán al menos los dos tercios de los votos presentes.*
- f) Los comités y las comisiones que puedan establecerse con base en esta ley y las que designe la asamblea general.*

Las asociaciones cooperativas y los organismos de integración podrán establecer cualquier otro tipo de órganos, en procura del debido ordenamiento interno, en tanto no contravengan la presente ley ni los principios cooperativos.”

“Artículo 39.- Corresponde a la asamblea la elección del consejo de administración y los comités que establezcan la ley y los estatutos.”

De las normas transcritas, se desprende que la composición de una cooperativa comprende la existencia de cuerpos colegiados, algunos de obligatoria existencia. Ello no impide que una cooperativa pueda crear tantos más, de acuerdo a los intereses, objetivos y metas de sus asociados. Del artículo 32 inciso b), nace el requisito de indicar el nombre de los integrantes de los distintos comités, que sumado a la limitación del artículo 11 para que alguna función directiva pueda vincularse a persona determinada o delegarse a empresa gestora alguna, ya nos brinda una idea de lo que el legislador pretendió respecto a la conformación de los cuerpos directivos.

Por su parte, de acuerdo a la información contenida en la página de este Ministerio en Internet (www.mtss.go.cr) para la inscripción de una cooperativa, federación, unión, consorcio o confederación, debe presentarse copia del acta de la asamblea constitutiva, que contendrá el nombramiento de las personas que van a integrar el consejo de administración, el comité de vigilancia y el comité de educación. Tratándose de renovación de nombramientos del consejo de administración y de los comités, la copia del acta de asamblea debe contener el nombramiento de integrantes de los cuerpos directivos y copia de las actas de las sesiones del consejo de administración y de los comités, o transcripción en lo conducente, con la fecha de realización, la integración y calidades personales de todos los integrantes, de acuerdo al estatuto.

Con base en lo anterior, la conformación de los cuerpos directivos recae sobre personas físicas, dado que se hace referencia al nombre y calidades de los miembros. Se trata de referencias propias a personas físicas. Si éstas forman parte de otros organismos o de empresas, o son representantes de éstas, nos parece que es otro tema, lo cierto es que el requisito es muy claro sobre los requerimientos para conformar los cuerpos directivos. De esta manera, el Registro de Organizaciones Sociales debe valorar la documentación de acuerdo a la normativa vigente, en estricta aplicación del principio de legalidad, sin hacer interpretaciones donde no se requieren. Así, si los requisitos señalan que es una persona física la que debe ser nombrada en un comité, cualquier supuesta discriminación no surge de este Ministerio, sino de la propia normativa legal, que mientras esté vigente debe aplicarse.

3.- Sobre la función registral del Departamento de Organizaciones Sociales

Desde hace varios años, se ha afirmado que las competencias y funciones del Departamento de Organizaciones Sociales se enmarcan en la labor registral propiamente. Se trata de un Registro especial que inscribe documentación de las organizaciones sociales que el legislador ha establecido en la legislación ordinaria del país. Si en la normativa se ha indicado que esta dependencia ministerial ejerce funciones de vigilancia o control, las mismas deben enmarcarse en la función de registro, es decir, en que la documentación que

valoran los compañeros registradores cumpla con las exigencias legales, lo cual también debe cumplirse en todos los Registros existentes.

Indistintamente de la naturaleza y especificidad de las organizaciones que se inscriben en ese Registro, existen principios generales y parámetros de aplicación general en la calificación y registro de la documentación que se presente, pues concluir lo contrario, entiéndase, que cada Registro del país tenga un ámbito de independencia y autonomía absoluto y que no guarden ninguna relación entre sí, es atentar contra la seguridad jurídica de los administrados y de quienes ostentan derechos de buena fe.

Uno de estos principios, es el de *calificación*, que es una derivación del principio de legalidad administrativa aplicada a nivel registral, y que comprende la función de comprobación y confrontación que debe realizar el registrador, con el fin de inscribir documentos de conformidad con la legalidad existente. De esta manera, es que debe interpretarse esta vigilancia o control que algunas normas endilgan a este Registro Ministerial.

4.- Conclusión

De conformidad con lo expuesto, sin perjuicio de lo que INFOCOOP y el Departamento de Organizaciones Sociales dictaminen o resuelvan en ejercicio de sus funciones legales en cada caso concreto, ese Registro debe valorar la documentación sujeta a inscripción de acuerdo a lo dispuesto en la normativa legal y/o reglamentaria aplicable. Si de ésta se desprende que la conformación de los comités o cuerpos directivos se hace con personas físicas, no se comete desigualdad alguna, en cuyo caso, quienes consideren lo contrario, pueden plantear las acciones judiciales correspondientes para anular la norma o las normas que establecen tal disposición.

De usted con toda consideración,

Lic. Kenneth Cascante Mora

Asesor

Licda. Ana Lucía Cordero Ramírez

Jefe a.i.

cc. Alfonso Solórzano Rojas, Director de Asuntos Laborales a.i.
Joaquín Orozco Sánchez, Jefe Departamento de Organizaciones Sociales

Kcm/Isr
Ampo 8 B