

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

PROYECTO DE LEY

**REFORMA DEL INCISO CH) DEL ARTÍCULO 23 DE
LA LEY DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA DE
ORGANIZACIONES COOPERATIVAS,
LEY N.º 7391 Y SUS REFORMAS**

**VARIAS SEÑORAS DIPUTADAS
Y SEÑORES DIPUTADOS**

EXPEDIENTE N.º 18.703

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS**

PROYECTO DE LEY

REFORMA DEL INCISO CH) DEL ARTÍCULO 23 DE LA LEY DE REGULACIÓN DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA DE ORGANIZACIONES COOPERATIVAS, LEY N.º 7391 Y SUS REFORMAS

Expediente N.º 18.703

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La presente ley tiene por objeto que los recursos depositados por el patrono en los fondos que son administrados por las cooperativas de ahorro y crédito tengan la claridad jurídica necesaria para una aplicación práctica y correcta, así como seguridad legal a las personas trabajadoras que confían en esta figura para la administración de estos recursos económicos.

Para mayor información a la hora de elaborar el presente proyecto, se investigó la normativa vigente, la jurisprudencia vinculada con el tema y los elementos que deben ser rescatados para fortalecer los fondos que administran las cooperativas de ahorro y crédito por concepto de aporte patronal.

LEY DE PROTECCIÓN AL TRABAJADOR

Si bien esta ley en lo medular regula lo tocante al Fondo de Capitalización Laboral y no al Fondo de Cesantía propiamente, su estudio para los efectos de esta normativa hace referencia, principalmente, al artículo 8, que se refiere a los aportes de cesantía realizados por los patronos a las asociaciones solidaristas o a las cooperativas de ahorro y crédito, como un reconocimiento a sus facultades legales. El artículo mencionado señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 8.- Aportes de cesantía en casos especiales

Los aportes de cesantía realizados por los patronos a las asociaciones solidaristas o a las cooperativas de ahorro y crédito, regulados por lo dispuesto en la Ley N.º 7849, de 20 de noviembre de 1998, así como los anteriores a la vigencia de esta ley que se otorgan en virtud de leyes especiales, normas, contratos colectivos de trabajo o convenciones colectivas, se considerarán realizados en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 3 de esta ley y estarán regulados por todas sus disposiciones. Si los aportes son insuficientes para cubrir el porcentaje señalado en ese artículo, el patrono deberá realizar el ajuste correspondiente.

El aporte patronal depositado en una asociación solidarista, en cuanto supere el tres por ciento (3%), mantendrá la naturaleza y la regulación indicadas en el inciso b) del artículo 18 de la Ley N.º 6970. El

aporte patronal depositado en una cooperativa de ahorro y crédito se regulará por lo dispuesto en la Ley N.º 7849, cuando supere el tres por ciento (3%). En los demás casos, los aportes que superen el tres por ciento (3%) referido continuarán rigiéndose por las condiciones pactadas por las partes.

Los empleadores que antes de la vigencia de esta Ley tengan la práctica de pagar, anualmente o durante la relación laboral el auxilio de cesantía, podrán continuar pagándolo conforme al artículo 29 del Código de Trabajo, pero deberán cumplir con el aporte referido en el artículo 3 de esta ley”.

De las actas legislativas de esta ley se colige que la voluntad de los legisladores fue que las asociaciones solidaristas y las cooperativas de ahorro y crédito conservaran sus derechos de administración; por ello, a partir de la vigencia de la ley se regirá por reglas diferentes dirigidas hacia el futuro, con la posibilidad, incluso, de constituir las llamadas operadoras de pensiones.

Según las palabras del señor exdiputado Ovidio Antonio Pacheco Salazar, contenidas en el acta de la sesión plenaria N.º 95, del lunes 15 de noviembre de 1999, la Ley N.º 7391 nació con la finalidad de que *“Todos los meses, sin límites de años laborados, todos los patronos aportarán como parte de un fondo de capitalización laboral un tres por ciento (3%) del salario mensual de cada trabajador”*. Este Fondo de Capitalización Laboral o “prima de antigüedad laboral” sustituye el término de cesantía, ya que constitucionalmente no es posible hablar de un fondo de cesantía. Estos fondos de capitalización laboral serán administrados por una entidad financiera nacional de cualquier naturaleza, pública, privada, solidarista, cooperativista, social y escogida por los trabajadores.

Lo medular de la administración de los fondos consiste en la posibilidad que tienen estas instituciones de administrar dichas cuentas por medio de una auditoría o supervisión financiera.

En la sesión plenaria mencionada se dijo, además, que cuando se dé por concluida la relación laboral, sea por causas justificadas o injustificadas, sin importar el plazo, los trabajadores recibirán el importe correspondiente al Fondo de Capitalización Laboral; esto es lo que se ha llamado “ruptura del tope”, no es “de cesantía” por razones constitucionales, pero todos los trabajadores tendrán acceso a dichos fondos sin contar el plazo laborado y sin tomar en cuenta si el despido o la finalización de la relación laboral es justificada o no.

Este razonamiento mantiene la lógica para la administración del Fondo de Cesantía contenido en el artículo 21 de la Ley de Asociaciones Solidaristas, cuyo espíritu es que al equipararse estas con las cooperativas de ahorro y crédito debe mantenerse la igualdad de las condiciones.

De conformidad con lo expuesto, es importante destacar que el aporte

patronal, depositado en el Fondo de Auxilio de Cesantía y administrado por la asociación solidarista, se entregará en cualquier supuesto (renuncia, despido con justa causa, retiro por invalidez o vejez, etc.) al trabajador, tal y como ocurre con el Fondo de Capitalización Laboral, que pueden administrar tanto las organizaciones cooperativas como las asociaciones solidaristas. Surge, entonces, la pregunta ¿cuál sería el impedimento legal, si el espíritu del legislador siempre fue equipararlas en lo tocante a la administración de aportes patronales, para que las cooperativas puedan administrar los aportes patronales para el fondo de cesantía, tal y como lo hace con el Fondo de Capitalización Laboral en igualdad de condiciones y bajo las mismas reglas que las asociaciones solidaristas?

En respuesta a la consulta que se hizo ante la Sala constitucional sobre este proyecto, esta reiteró la posibilidad del manejo de los recursos; asimismo, señaló que el dinero sería administrado por las entidades escogidas por el trabajador y que le sería devuelto al terminar su relación laboral, sin importar la causa.

Además, en el dictamen unánime afirmativo de la comisión especial que estudió la Ley de Protección al Trabajador se consignó, expresamente, que el fondo de ahorro de los trabajadores se constituiría con los aportes de los empleadores de un tres por ciento (3%) sobre el monto de los salarios, y que el trabajador tendrá su cuenta individual con el ente que él autorizó.

El licenciado Ronulfo Jiménez Rodríguez fue enfático cuando explicó la posibilidad de los trabajadores de decidir dónde se depositan esos fondos de capitalización, entre ellas, las cooperativas de ahorro y crédito. Asimismo, amplió que la recaudación estaría centralizada en la Caja Costarricense de Seguro Social, excepto en aquellos casos en que las asociaciones solidaristas o las cooperativas de ahorro y crédito tienen relación con la empresa y se pueda dar un traslado directo, pues debe existir vigilancia con respecto a la morosidad y los atrasos patronales para la entrega de los fondos.

A continuación, lo que el señor Ronulfo Jiménez manifestó al respecto:

“Los trabajadores decidirán dónde establecen esos fondos de capitalización. Las opciones que están ahí es que pueden ser administrador por operadoras de pensiones, por las asociaciones solidaristas, cooperativas de ahorro y crédito, autorizadas por la Supen, los sindicatos también pueden establecer entidades autorizadas con ese fin exclusivo de administrar los fondos de capitalización laboral”.

“El 5.33% restante de la cesantía se mantiene con las características actuales. Se siguen las reglas establecidas por el Código de Trabajo...La recaudación de esas contribuciones a este Fondo está centralizada en la Caja Costarricense de Seguro Social, ella es quien lo va a recaudar junto con las otras cuotas sociales establecidas en nuestra legislación, excepto los casos de asociaciones solidaristas donde exista una relación entre una

empresa y una asociación solidarista o entre una empresa y una cooperativa de ahorro y crédito donde el traslado puede ser directo, siempre y cuando existan los controles para que se pueda mantener bajo vigilancia todo el tema de la morosidad y de los atrasos patronales en la entrega de estos fondos”.

Por su parte, el entonces ministro de Trabajo, Víctor Morales, según consta en el acta de la sesión ordinaria N.º 7, del lunes 30 de agosto de 1999, señaló lo siguiente:

“En síntesis, podemos señalar que nueve son los aspectos medulares de este proyecto, los cuales resumo a continuación...

PRIMERO: Todos los meses, sin límite de años laborados, el patrono aportará como parte del fondo económico del auxilio de cesantía, un 3% del salario mensual de cada trabajador.

SEGUNDO: Esos fondos serán administrados por una entidad financiera nacional, de cualquier naturaleza (pública, privada, solidarista, cooperativista, social), escogida por el trabajador...”.

El artículo 30 de la Ley N.º 7983, Ley de Protección al Trabajador, materializa la voluntad del legislador de facultar a distintas organizaciones sociales, incluidas las cooperativas de ahorro y crédito, de conformidad con la Ley N.º 7849, de 20 de noviembre de 1998, y sus reformas, para administrar los fondos de capitalización laboral. En lo que interesa, el párrafo segundo del citado numeral dispone:

“ARTÍCULO 30.- Exclusividad y naturaleza jurídica

[...]

“Autorízase a las siguientes organizaciones sociales para que administren los fondos de capitalización laboral: las cooperativas, de conformidad con la Ley N.º 7849, de 20 de noviembre de 1998, y sus reformas, y las operadoras de fondos de capitalización laboral establecidas en el artículo 74 de la presente ley y las creadas por los sindicatos. En ambos casos, estas deberán ser autorizadas y registradas ante la Superintendencia de Pensiones, conforme a esta ley. Asimismo, las asociaciones solidaristas definidas en la Ley de Asociaciones Solidaristas, N.º 6970, de 7 de noviembre de 1984, quedan facultadas de pleno derecho, para administrar los fondos de capitalización laboral, conforme a la presente ley...”.

Esta facultad reitera, en primera instancia, la posibilidad de las cooperativas de administrar fondos o aportes realizados en beneficio de los trabajadores, que son, a su vez, asociados a la organización cooperativa, lo cual amplía el espectro de fondos a administrar, incluido el fondo para un eventual pago de auxilio de cesantía.

Señala que, en razón de la equiparación legal de las organizaciones cooperativas y solidaristas para la administración de los aportes patronales, resulta indispensable que la normativa propia de las cooperativas sea la Ley de Regulación de la Actividad de Intermediación Financiera de las Organizaciones Cooperativas, y se incorporen, además, ante la posibilidad de administrar los fondos, las disposiciones precisas y detalladas en relación con dicha administración.

LEY DE REGULACIÓN DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA DE ORGANIZACIONES COOPERATIVAS

Debido a que las asociaciones cooperativas cuentan con una ley especial que les permite administrar los aportes patronales, resulta indispensable abordar las disposiciones relacionadas contenidas en la Ley N.º 7391, Regulación de Intermediación Financiera de Organizaciones Cooperativas, de 20 de noviembre de 1998, y sus reformas, la cual regula, en su artículo primero, la actividad de intermediación financiera que realizan las organizaciones cooperativas, para que cumplan sus objetivos económicos y sociales y garanticen a los asociados la más eficiente y segura administración de sus recursos.

La importancia de una reforma integral del inciso ch) del artículo 23 de esta ley radica, fundamentalmente, en la necesidad de darle el mismo tratamiento a los fondos que administran las cooperativas, con los mismos derechos y ventajas con las que cuentan las asociaciones solidaristas, ya que como se expondrá más adelante en el análisis del expediente legislativo N.º 13036, que culminó con la reforma del inciso ch) del artículo 23 citado, se puede entender que el espíritu del legislador no fue afectar a las asociaciones solidaristas, por el contrario, el objetivo principal fue darle la oportunidad a los trabajadores de tener otra “opción”, para mejorar el rendimiento financiero de los aportes patronales que realizan las empresas a favor de sus trabajadores y que finalmente les pertenecen a estos.

Asimismo, se desprende, claramente, del expediente indicado que el ánimo del legislador fue establecer la autorización para que el Estado y sus instituciones giren el aporte patronal a favor de una cooperativa que administre, entre otros, los fondos de cesantía, en caso de que el trabajador así lo solicite.

En el folio 2, en la exposición de motivos del expediente legislativo, se indica:

“A raíz de la promulgación de la Ley de Asociaciones Solidaristas se autoriza a los patronos a efectuar un aporte a dichas organizaciones sociales, el cual pasa a considerarse como parte del auxilio de cesantía, se cumplen así las aspiraciones de los trabajadores, pues la cesantía se convierte, en forma indirecta, en derecho real, y por otro lado se rompe el tope de los ocho años”.

Es importante resaltar que en la redacción de la Ley de Asociaciones

Solidaristas no existe, de forma expresa, una norma que autorice al Estado, en su calidad de patrono, a efectuar dicho aporte. Esta laguna de la ley fue subsanada por vía de interpretación por parte de la Contraloría General de la República, Oficio N.º 573-CO-80, de 8 de agosto de 1980, que resuelve una consulta destinada a determinar si el aporte de una entidad estatal a una asociación de desarrollo solidarista era legalmente posible.

En esa oportunidad, el Lic. Rafael Ángel Chinchilla, contralor general de la República, señaló lo siguiente:

"En distintas épocas la duda se ha planteado porque el enfoque tradicional del principio de legalidad que rige al sector público, se oponen las imágenes del derecho laboral...estoy íntimamente convencido de que no debemos objetar las decisiones que tomen las respectivas administraciones de contribuir con un modesto porcentaje a la capitalización o al ahorro - de sus funcionarios integrados en asociaciones de ahorro solidarista -".

De esta manera, las asociaciones solidaristas que se han formado en el sector público pudieron acceder a la administración de los fondos de cesantía provenientes del Estado en su calidad de patrono, aun cuando no existe en la Ley de Asociaciones Solidaristas una norma legal que lo autorice. Esto alerta a las asociaciones cooperativas, en relación con la reforma que propone este proyecto de ley, dada la imperiosa necesidad de incluir en el texto legal la autorización y el deber del patrono de realizar, de forma continua e ininterrumpida, los aportes patronales a favor del trabajador para el Fondo de Auxilio de Cesantía, cuando de común acuerdo así lo hayan pactado el empleado y el empleador. Lo anterior con la finalidad primordial de que la posibilidad de que los patronos trasladen dichos fondos a las cooperativas de ahorro y crédito no esté limitada al criterio de la Contraloría General de la República, como sucedió en el caso expuesto.

Ahora bien, tratándose de las cooperativas de ahorro y crédito, a partir de la promulgación de la Ley N.º 7849, Reforma de la Ley N.º 7391, Regulación de Intermediación Financiera de Organizaciones Cooperativas, se les permite la administración de los recursos correspondientes a la cesantía de sus asociados, cuyo objetivo desde el principio fue igualar las condiciones solidaristas y cooperativistas en la administración de estos fondos.

Este proyecto de ley conserva el espíritu de la Ley N.º 7849, para que tanto las asociaciones solidaristas como las cooperativas puedan competir sanamente y las personas trabajadoras puedan escoger de forma voluntaria cuál de estas instituciones le ofrece mayores ventajas en la administración de sus recursos.

De los folios 2 al 7 del expediente N.º 13036, se lee que la reforma del inciso ch) del artículo 23 de la Ley N.º 7849, se hizo debido a que las organizaciones cooperativas se encontraban en una situación de evidente desigualdad con respecto a sus homólogas, las asociaciones solidaristas, que

como hemos podido analizar sí contaban con la autorización de la Contraloría General de la República para acceder a estos aportes, a pesar de carecer de una autorización legal al respecto.

A continuación, se citan las palabras de varios diputados que manifiestan la necesidad de equipar a estas dos entidades, que aunque son de naturaleza jurídica distintas comparten la misma ideología, el mejoramiento socioeconómico de todos sus afiliados, y ambas realizan intermediación financiera y todo tipo de operaciones mercantiles lícitas.

El diputado Otto Guevara Guth manifestó:

"El espíritu de este proyecto es facilitarle a las cooperativas que puedan competir con las asociaciones solidaristas, en la administración del auxilio de cesantía".

Por su parte, el diputado José Merino del Río indicó:

"El hecho de que hasta ahora las asociaciones solidaristas hayan tenido prácticamente el monopolio de administrar la cesantía, tampoco ha sido una patente de corso paga (sic) garantizar al trabajador la seguridad de esos fondos de cesantía. Yo creo que es muy importante este proyecto, además, para reivindicar el papel del cooperativismo en el modelo de desarrollo de nuestro país... Con la entrada en vigencia de la Ley No.7391, las Cooperativas de Ahorro y Crédito han demostrado, además, un fortalecimiento como consecuencia del ordenamiento interno y de la modernización provocados por la supervisión de la SUGEF... Si aprobamos este proyecto de ley, compañeros Diputados, le estamos dando oportunidad a los trabajadores del sector público a decidir: ¿quién les administre la cesantía?. Un principio libertario en cuanto a la libertad del individuo de decidir ¿cómo? ¿dónde? y ¿quién? le administra su cesantía, pero por supuesto, con las garantías del caso. Repito, este proyecto de ley, al aprobarlo, no va dirigido contra nadie, no va dirigido contra las asociaciones solidaristas... En resumen, el que las cooperativas de ahorro y crédito puedan administrar cesantía de empleados públicos, no implica que las asociaciones solidaristas no puedan seguir haciéndolo, pero es de esperar que se establezca efectivamente, no una competencia salvaje, sino una competencia constructiva, para mejorar el servicio que se brinde a los asociados y a los empleados públicos en general..."

En respuesta a lo expuesto por el diputado José Merino del Río, la Procuraduría emitió el dictamen N.º 229, de 16 de noviembre de 1999, que señala lo siguiente:

"...De lo transcrito, se confirma que en el espíritu del legislador no imperó..., sino la necesidad de que las Cooperativas puedan contar con el

aporte patronal del Estado y que éste último no tenga problema en girar ese aporte a favor al existir ley expresa que lo autoriza...”.

REFORMA SOBRE LA INVERSIÓN DE LOS APORTES PATRONALES

La reforma que se plantea en relación con la inversión de los aportes patronales responde a lo dispuesto en el título VI de la Ley N.º 7983, Ley de Protección al Trabajador, que regula la inversión de los recursos de los fondos de capitalización laboral, para que, además del Fondo de Cesantía, también las cooperativas de ahorro y crédito puedan administrarlos. Lo anterior procura el equilibrio necesario entre la seguridad, la rentabilidad y la liquidez.

Por lo anteriormente mencionado, sometemos a consideración de los señores diputados y las señoras diputadas el siguiente proyecto de ley, acogido para su trámite.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**REFORMA DEL INCISO CH) DEL ARTÍCULO 23 DE LA LEY
DE REGULACIÓN DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA
DE ORGANIZACIONES COOPERATIVAS,
LEY N.º 7391 Y SUS REFORMAS**

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el inciso ch), del artículo 23, de la Ley Regulación de Intermediación Financiera de Organizaciones Cooperativas, N.º 7391, de 27 de abril de 1994 y sus reformas. El texto dirá:

“Artículo 23.- Las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito podrán efectuar las siguientes operaciones de confianza:

[...]

ch) Administrar los aportes patronales de sus asociados, empleados de las instituciones públicas o privadas, cuyo monto mensual será fijado de común acuerdo entre empleados y empleador, se constituya un fondo destinado prioritariamente al pago de auxilio de cesantía, si es la voluntad expresa del trabajador esa administración.

Para administrar estos aportes patronales se establecen las siguientes disposiciones:

i) Deberá crearse un fondo con estados contables separados. Los recursos deberán invertirse en préstamos para los trabajadores asociados beneficiarios de los fondos, en títulos o valores de bancos del Sistema Bancario Nacional, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y demás entes supervisados por la Sugef, siempre y cuando esta última les haya dado una calificación de riesgo normal en los dos últimos periodos anuales, como mínimo. Del monto destinado a inversiones, el setenta por ciento (70%), como mínimo, deberá destinarse al sector público.

ii) Cuando un asociado renuncie a la cooperativa, pero continúe laborando para la misma institución pública o privada, el aporte patronal quedará en custodia y administración de la cooperativa, para ser entregado al trabajador cuando por cualquier causa cese la relación laboral. Por voluntad expresa de la persona trabajadora, la cooperativa podrá trasladar los recursos para su administración a otra entidad u órgano autorizado por la ley.

iii) El aporte patronal se dispondrá de la siguiente manera:

a. Si un trabajador-asociado fuere despedido sin justa causa, tendrá derecho a recibir sus el aporte patronal y los rendimientos correspondientes. Si el aporte patronal fuere superior a lo que le corresponde por derecho de auxilio de cesantía, lo retirará en su totalidad. Si el aporte patronal fuere inferior a lo que le corresponde, el patrono tendrá la obligación de cubrir la diferencia.

b. Si un asociado renunciare a la empresa o fuere despedido por justa causa, tendrá derecho a recibir el aporte patronal acumulado más los rendimientos correspondientes.

c. En caso de retiro de un trabajador por invalidez o vejez, el pago total de lo que le corresponda se le hará en forma directa e inmediata. Si fuere por muerte, se hará la devolución de sus fondos conforme con los trámites establecidos en el artículo 85 del Código de Trabajo.

iv) En los casos de disolución, liquidación y/o dificultades financieras de las entidades administradoras de los aportes patronales, ninguna persona física o jurídica, podrá alegar derechos sobre los aportes indicados en este artículo ni sus rendimientos, pues estos aportes patronales no forman parte del patrimonio de las entidades administradoras y por tanto los únicos dueños serán, en toda circunstancia, los trabajadores asociados. En razón de lo anterior, quedan facultadas las cooperativas de ahorro y crédito para girar a sus asociados, con la periodicidad que ellas determinen, los rendimientos generados por los aportes patronales realizados a favor de los trabajadores.

v) El Estado y sus instituciones, las instituciones públicas no estatales o las empresas privadas, que realicen un aporte patronal mensual fijado de común acuerdo con sus trabajadores destinado prioritariamente a la constitución de un fondo para el pago del auxilio de cesantía, quedan autorizadas y deben realizar dicho aporte de forma continua e ininterrumpida a favor del trabajador en la cooperativa de ahorro y crédito o en la entidad autorizada que el trabajador libremente escoja para administrar el aporte.”

EL RESTO QUEDA IGUAL.

Rige a partir de su publicación.

Alicia Fournier Vargas

Annie Saborío Mora

Pilar Porras Zúñiga

Luis Antonio Aiza Campos

Antonio Calderón Castro

Edgardo Araya Pineda

Jorge Alberto Gamboa Corrales

Martín Alcides Monestel Contreras

Gloria Bejarano Almada

Adonay Enríquez Guevara

Manuel Hernández Rivera

Danilo Cubero Corrales

Ernesto Chavarría Ruíz

Jorge Arturo Rojas Segura

DIPUTADAS Y DIPUTADOS

13 de febrero de 2011

NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios.