

Antecedentes y propuestas de mejora en el registro de cooperativas de Costa Rica: referencia a los requisitos de inscripción¹

Background and proposals for improvement in the registry of cooperatives in Costa Rica: reference to registration requirements

Antecedentes e propostas de melhoria no registro de cooperativas na Costa Rica: referência aos requisitos de registro

Ligia Roxana Sánchez Boza²

Recibido: 22 de diciembre de 2024

Aprobado: 12 de enero de 2025

Publicado: 30 de enero de 2025

Cómo citar este artículo:

Sánchez Boza, L.R.. (2025). Antecedentes y propuestas de mejora en el registro de cooperativas de Costa Rica: referencia a los requisitos de inscripción.

Cooperativismo & Desarrollo, 33(131), 1-29.

doi: <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2025.01.04>

Artículo de reflexión. <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2025.01.04>

¹ Un agradecimiento al Lic. Francisco Rodríguez ex compañero de Junta Directiva del Colegio de Abogados y asesor legislativo por su apoyo en el acceso a la información de los proyectos de ley.

² ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9460-6542>



- 2 Antecedentes y propuestas de mejora en el registro de cooperativas de Costa Rica: referencia a los requisitos de inscripción

Resumen

El nacimiento de una cooperativa en Costa Rica tiene un largo período de gestación que supera en algunos casos los nueve meses, pese a la disposición normativa que establece treinta días para la inscripción y obtención de la personalidad jurídica. La revisión de la legislación relacionada con ese primer paso, en diferentes países de Latinoamérica, como en el País Vasco, en España, refleja la existencia de un mismo modelo seguido por tales países, salvo en la comunidad autonómica española, cuya normativa es reciente. Las iniciativas legislativas dirigidas a mejorar las condiciones de los grupos precooperativos del 2024 han dado frutos inesperados que quedan por constatar en la práctica de las instituciones, sin embargo, dan un hábito de esperanza a muchos interesados en constituir y trabajar a través del Cooperativismo costarricense.

Palabras clave: Cooperativas- Registros- Inscripción- Proyectos de ley- Normas reglamentarias

Abstract

The creation of a cooperative in Costa Rica involves a long gestation period, sometimes exceeding nine months, despite the regulatory provision establishing thirty days for registration and obtaining legal status. A review of the legislation related to this first step in various Latin American countries, such as the Basque Country in Spain, reflects the existence of a common model followed by these countries, except in the Spanish autonomous community, whose regulations are recent. Legislative initiatives aimed at improving the conditions of pre-cooperative groups in 2024 have yielded unexpected results that remain to be seen in the practice of these institutions. However, they offer a glimmer of hope to many interested in establishing and working within the Costa Rican cooperative movement.

Keywords: Cooperatives, Registries Registration Bills, Regulatory standards

Resumo

A criação de uma cooperativa na Costa Rica envolve um longo período de gestação, às vezes superior a nove meses, apesar da disposição regulamentar estabelecer trinta dias para o registro e a obtenção da personalidade jurídica. Uma revisão da legislação relacionada a esse primeiro passo em vários países latino-americanos, como o País Basco e a Espanha, reflete a existência de um modelo comum seguido por esses países, exceto na Comunidade Autônoma Espanhola, cuja regulamentação é recente. Iniciativas legislativas destinadas a melhorar as condições dos grupos pré-cooperativos em 2024 produziram resultados inesperados que ainda não foram vistos na prática dessas instituições. No entanto, elas oferecem um vislumbre de esperança para muitos interessados em se estabelecer e trabalhar no movimento cooperativo costarriquenho.

Palavras-chave: Cooperativas - Registros - Registro - Projetos de Lei - Normas Regulamentares

Introducción

El sistema registral cooperativo ha estado ayuno de una normativa técnico-registral por ochenta y dos años, periodo que inicia a correr desde la promulgación del Código de Trabajo en 1943. El registro e inscripción de la constitución de asociaciones cooperativas y otros actos de registro se realiza en el ámbito de un registro administrativo, denominado “público” pero de muy difícil acceso a la información y en consecuencia sin un seguimiento riguroso de los principios registrales que caracterizan un registro jurídico.

Tener claro cómo es el acto de registro en el sistema registral cooperativo es uno de los objetivos de este ensayo, por esa razón, el marco jurídico en que se ubica está dentro de la teoría general de los registros. Para completar el contenido de tal teoría en el ámbito cooperativo, se aprovechan las investigaciones realizadas por los Drs. Henry Häggen y Alberto García Müller (q.e.p.d) así como la revisión de algunos ordenamientos cooperativos de Latinoamérica y de la legislación autonómica vasca, en España, por la complejidad de ese ordenamiento jurídico. La base de análisis en el estudio de tales derechos registrales cooperativos es esencialmente una comparación de normas, sin integración a los sistemas jurídicos de cada país, dado que se requiere de tiempo e información y un estudio cualitativo para entender cómo se comporta dentro de cada país. Sin embargo, el conocimiento de cómo está legislado en los países elegidos ofrece más herramientas jurídicas para mejorar el sistema registral cooperativo costarricense.

La iniciativa de este estudio tiene sus raíces en el 2024, año prolífico de propuestas en el campo legislativo con la presentación de dos proyectos de ley, uno dirigido a facilitar el requisito del estudio de viabilidad, factibilidad y utilidad que deben presentar los grupos pre-cooperativos con la búsqueda de un cambio de ese Estudio a un Plan de negocios; el otro, además de tener tal objetivo implícito, busca mayor seguridad registral para las asociaciones cooperativas con la propuesta del traslado del Registro Público de Cooperativas al Registro Nacional, que es la oficina administrativa especializada en materia registral de Costa Rica. El motivo básico de ambos proyectos es reducir el largo período que toma constituir una asociación cooperativa, que puede llevar de seis meses a un año y medio.

En el campo reglamentario, se han dado múltiples reformas a los reglamentos que definen los contenidos del Estudio de viabilidad, factibilidad y utilidad por parte del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo. Y, por otra parte, desde el despacho del ministro de Trabajo y Seguridad Social, ministerio que siempre ha sido la sede del Registro de Cooperativas porque la primera legislación especializada en tal rama nació dentro del Código de Trabajo de 1943, se promulgó el primer Reglamento para

4 Antecedentes y propuestas de mejora en el registro de cooperativas de Costa Rica: referencia a los requisitos de inscripción

el registro e inscripción de organizaciones sociales ante el Departamento de organizaciones sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social emitido el 15 de noviembre de 2024 y con vigencia a partir del 6 de febrero de 2025.

De importancia es dejar claro que las entidades cooperativas llevaron el nombre de “cooperativas” hasta 1968, año de promulgación de la actual Ley N.º 4179, Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del INFOCOOP, en la cual se cambió su naturaleza de sociedades a asociaciones cooperativas, por ello algunos instrumentos jurídicos se refieren únicamente a “cooperativas”.

El acto de registro de las cooperativas

Fueyo Laneri (1982) indica que el Derecho Registral es mucho más vasto que el Derecho Registral Inmobiliario y precisa su concepto con estas palabras: “simplemente el derecho de los registros, como un género sin apelativo... es aquel derecho que los estudia todos sus aspectos: como instrumentos que son los registros, como actos que se radican en ellos, en cuanto a los efectos que producen, o los fines que persiguen, o las clasificaciones que admiten, los principios que operan” (p. 19).

Fueyo Laneri (1982), a su vez, realizó una interesante recopilación de las principales características del acto de registro, entre ellos el primero resume aspectos de formalidad, de responsabilidad del registrador y sus efectos entre los interesados y terceros: “acto jurídico formal: es un acto documentario, que se perfecciona con la intervención de un funcionario público o privado, que es y hace historia continuada, trascendente, entre partes intervenientes y frente a terceros, en mayor o menor grado, y que integra el orden público jurídico, social y económico de una nación dada, en un momento dado” (p. 214). El mismo autor indica que, generalmente, el acto de registro es de naturaleza jurídica pública, tal y como se verá que se encuentran ubicados los actos de registro del nacimiento y actuaciones de las cooperativas.

García Müller (2024), conforme con los autores de su consulta, encuentra que el registro puede ser administrativo o jurídico. El registro es administrativo cuando desarrolla una función meramente censal o de control y para que sus inscripciones tengan alguna eficacia es preciso que se demuestre la realidad que en él consta. Se integra en la Administración pública y sus funciones se realizan por funcionarios públicos. El Registro es jurídico con publicidad formal, aunque son servicios públicos, se orienta a la seguridad jurídica proyectándose al área del Derecho Privado. “El Registro es jurídico cuando los actos en él inscritos producen sus efectos frente a terceros desde el momento de su inscripción y se presumen conocidos por todos, y están a cargo de funcionarios profesionales (p. 2281).

Por otra parte, Fueyo Laneri (1982) apuntó que el acto de registro es unilateral, nace de la voluntad del registrador, del registro autorizante a través de la calificación del cumplimiento de los requisitos correspondientes. Sin la voluntad del registrador no hay acto de registro. Voluntad manifestada según las disposiciones de ley en cuanto a la seguridad de las inscripciones. Además, el acto de registro es imperativo, porque la ley lo regula minuciosamente en todos sus aspectos. aunque no todos los registros de cooperativas estudiados gozan de ese detalle.

Para Henry (2013), forma parte del registro de cooperativas: "el reconocimiento y, por ende, la protección de las cooperativas por el Estado se manifiesta en sí mismo en el registro de su nombre y de toda otra información que justifique su estatus como persona jurídica en un registro público o, al menos, en un registro públicamente reconocido" (p. 76).

Como se verá más adelante y es uno de los requisitos de inscripción de cumplimiento previo a la solicitud de registro de una cooperativa, Henry (2013) comparte la exigencia del requisito del informe: sobre los resultados de un estudio de viabilidad económica de las actividades planificadas por la cooperativa. Pero aclara que:

el legislador debe abstenerse de tales medidas preventivas si no pueden ser excluidos los abusos de poder vinculados a este estudio de viabilidad... El establecimiento de un procedimiento de registro imparcial y rápido es un primer paso que puede dar el Estado en favor del desarrollo de un sistema cooperativo auténtico... y agrega: que... el registro será completado dentro de un período breve de tiempo. (p.77)

El interés de futuros cooperativistas por lograr la inscripción de la constitución de una cooperativa ya había sido acogido en la Recomendación 193 sobre la promoción de las cooperativas (2002) dentro de la sección II, Marco político y papel de los gobiernos, dejó claramente establecido que en el contexto de una sociedad equilibrada, 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 que se enuncian en el párrafo 3, con miras a: establecer un marco institucional que permita proceder al registro de las cooperativas de la manera más rápida, sencilla, económica y eficaz posible.

Fueyo Laneri (1982) también observó que el acto de registro es solemne porque siempre debe constar por escrito con algún sistema de seguridad que permita acceder a la información que contiene. y es esencialmente impugnable. el acto de registro es impugnable tanto por las partes como por terceros, por lo cual los ordenamientos

6 Antecedentes y propuestas de mejora en el registro de cooperativas de Costa Rica: referencia a los requisitos de inscripción

jurídicos ofrecen a los interesados la etapa recursiva o de corrección de errores después de la calificación. Al respecto, Gadea Sacristán y Vargas (2009) hacen referencia a la importancia de la escritura de constitución de las cooperativas, en su forma requerida, en España, que es *ad solemnitatem*.

Las inscripciones en el registro no tienen la misma naturaleza, existen las inscripciones constitutivas, donde el Registro da vida a los derechos a inscribir y otras son declarativas porque el Registro tiene como efecto la publicación del derecho. De la legislación revisada se encuentra que el sistema de registro es constitutivo, dado que las cooperativas adquieren su personalidad jurídica a partir de la inscripción en el Registro correspondiente. Todos son de carácter administrativo y pocas normativas contienen un detalle de los principios que aplican en el procedimiento de inscripción registral; de igual forma, no todos los registros enumeran los actos sujetos a registro.

El sistema constitutivo también fue incorporado en la Ley marco para las cooperativas de América Latina, tal como lo apunta Cracogna (2009):

En cuanto al primer aspecto, la Ley Marco acoge el sistema del registro para la constitución legal: las cooperativas se consideran legalmente constituidas con su inscripción en el Registro de Cooperativas (art. 18), la cual tendrá lugar previa la sola verificación del cumplimiento de los requisitos que la Ley establece (art. 17, p. 214)

Requisitos esenciales para la inscripción registral de las cooperativas en algunos países de Latinoamérica y España

Como se ha visto los aspectos registrales del nacimiento de una organización, en este caso de una cooperativa son abundantes, partiendo de la calificación del acto de registro, los principios registrales aplicables, calificación del sujeto registrador, así como régimen recursivo previsto en las diferentes leyes cooperativas. Un aspecto relevante de este estudio se ubica en el nacimiento e inscripción de las cooperativas, considerando un requisito esencial como es la exigencia de un estudio de viabilidad, factibilidad y utilidad por parte de algunos ordenamientos. Se han elegido algunos países de Latinoamérica y al país vasco Euskadi, región autonómica española con una reciente legislación en el tema de cooperativas y en forma específica en registro

de estas. Para facilitar al lector se ha elaborado un cuadro de requisitos esenciales para la inscripción y se completa la información disgregando los requisitos y adjuntando la legislación de cada país.

Tabla 1. Requisitos para la inscripción registral de cooperativas

País	Estudios viabilidad	Documento base	Plazo	Silencio administrativo	Registro	Ley
Bolivia	Si	Solicitud a AFCOOP	30 días	NO	Registro estatal de cooperativas	356-2013
Colombia	No. Pero si se requiere el certificado de acreditación sobre educación solidaria	ACTA constitutiva	60 días	SI	CAMARAS DE COMERCIO DE según domicilio social	LEY 79/88 y otras reformas
Costa Rica	Si	Acta constitutiva	30 días	SI	Registro Público de Cooperativas y Departamento de Cooperativas Estudiantiles	Ley 4179-1968 Regl. 33059-MEP cooperativas escolares y juveniles
España	No	Escritura pública	30 días y excepción 10 para cooperativas pequeñas	No	Registro de Cooperativas de Euskadi adscrito al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de trabajo	Ley 11-20219
Panamá	Sí	Solicitud elevada en papel simple, ante el IPACOOP	60 días, salvo falta de requisitos	NO en la inscripción SI para permiso de operación para cooperativas juveniles	Registro de Cooperativas del IPACOOP	Ley N. 17-1997
Perú	No	Escritura pública, o en documento privado con firmas certificadas por notario, o en defecto de éste por juez de paz	30 días hábiles en Registro Personas Jurídicas y 10 días hábiles en el Reg. Nal de coop. agrarias	NO	Reg. de Personas Jurídicas Regi. Nacional de Coop. de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del Público y Registro Nacional de Coop. Agrarias del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego	074-90-TR-
Uruguay	No	Escritura o protocolización acta constitución	10 días hábiles	SI	Sección Reg. Nacional de Cooperativas del Reg. Personas Jurídicas	Ley N.18407

8 Antecedentes y propuestas de mejora en el registro de cooperativas de Costa Rica: referencia a los requisitos de inscripción

A continuación, se explica y ofrece las bases legales del cuadro anterior, siguiendo el orden alfabético del mismo.

Bolivia, con una ley de cooperativa reciente denominada Ley General de Cooperativas, Ley N. 356 11 de abril de 2013, tiene un registro en la Autoridad de Fiscalización y Control de Cooperativas (AFCOOP), a la cual le corresponde emitir la respectiva Resolución e inscribirla en el Registro Estatal de Cooperativas.

El primer paso es la conformación del comité organizador, para la organización de una cooperativa, por parte de los interesados, encargado de efectuar los actos iniciales para la constitución de la Cooperativa, artículo 2- enunciadas en el artículo 6 inciso b) debe realizar el estudio socio económico para constituir la Cooperativa;

El documento para obtener la personalidad jurídica, por ejemplo, de una cooperativa de primer grado es la solicitud expresa de otorgamiento de personalidad jurídica dirigida a AFCOOP -artículo 10, inciso 1 del Reglamento-

El plazo para inscribir la cooperativa es de 30 días hábiles administrativos, divididos en dos partes. Los primeros diez días que se computan a partir de la presentación de solicitud de personalidad jurídica y la emisión de un informe técnico de verificación y viabilidad por parte de la AFCOOP, presentada por el Consejo de Administración electo. Los siguientes 20 días hábiles y de no existir observaciones la AFCOOP, otorgará la personalidad jurídica mediante Resolución Administrativa y Registro- artículo 12-, que quedará inscrita en el Registro de Estatal de Cooperativas -artículos 17 y 18 inciso 1 del Reglamento-

En Colombia, la legislación cooperativa se basa esencialmente en la Ley N. 79/88 que establece que las cooperativas se constituyen en documento privado y su personería jurídica será reconocida por las cámaras de comercio llevarán el registro de las entidades de economía solidaria establecido en el artículo 6 de la Ley 454 de 1998 en los mismos términos y con las mismas tarifas previstos para el registro mercantil, de acuerdo con el Decreto 19 de 2012, en su último párrafo. La Ley 454 de 1998 determinó el marco conceptual y regulador de la economía solidaria, transformó el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de la Economía Solidaria, y se creó la Superintendencia de la Economía Solidaria, el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito; también se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones.

El representante legal de la entidad, designado por el Consejo de Administración, es el responsable de tramitar el reconocimiento de la personería jurídica artículo 14 segundo y cuarto párrafos-, por medio de solicitud firmada y acompañada del acta de constitución y copia de los estatutos. El tiempo para resolver el reconocimiento de

personería jurídica dentro de los sesenta (60) días siguientes al recibo de la solicitud, si no lo hiciere dentro del término previsto, operará el silencio administrativo positivo y la cooperativa podrá iniciar actividades.

Por Decreto 19/2021 se reformó el artículo 63 de la Ley 454 de 1998 referido al Registro e inscripción de los actos de registro e inscripción de las entidades de la economía solidaria a que se refiere la presente ley, para establecer que tales actos se realizan ante la cámara de comercio de su domicilio principal, de conformidad con las normas del Registro Mercantil. Para el registro del acto de constitución, será condición previa la presentación del certificado de acreditación sobre educación solidaria, expedido por la Unidad Administrativa Especial para las Entidades Solidarias.

Todas las cooperativas financieras, cooperativas de ahorro y crédito y cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, que realicen o pretendan realizar actividad financiera, están obligadas a tramitar su inscripción ante Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito (FOGACOOP), con el fin de tener acceso al Seguro de Depósitos que administra el Fondo y los demás mecanismos de apoyo que pueda otorgar FOGACOOP en cumplimiento de sus funciones. Ley 454 de 1998, mediante la cual se autoriza la creación del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas y se adoptan otras disposiciones (artículo 51) por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el FOGACOOP, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expedirán otras disposiciones.-artículo 1-.

En Costa Rica, existen las asociaciones cooperativas nacidas bajo la Ley No. 4179 y sus reformas Ley de Asociaciones Cooperativas y creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (LAC) de 1968, así como las Asociaciones Cooperativas Escolares y Juveniles reguladas por el Reglamento 33059-MEP de la Ley 6437 de 30 de abril de 1980 denominada Ley de la enseñanza obligatoria del cooperativismo en todos los centros educativos del país, sean públicos o privados y las asociaciones cooperativas constituidas en la forma que prescribe la Ley N. 7391 del 24 de mayo de 1994 Regulación de Intermediación Financiera de Organizaciones Cooperativas.

La LAC asigna al gerente de la asociación cooperativa la responsabilidad del trámite del registro, la inscripción y la autorización de la personería jurídica, previo visto bueno del consejo de administración -artículo 35-. La solicitud debe estar acompañada con el estudio de posibilidad, viabilidad y utilidad o factibilidad de la cooperativa-artículo 32-.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) examina los estudios mencionados junto con los otros requisitos. Si éstos resultaren satisfactorios y no existieren impedimentos legales y objeciones que hacer al acta de constitución o a los estatutos deberá proceder dentro del plazo de un mes, siguiente a la presentación de la solicitud, a extender la autorización correspondiente. Cumplido este plazo y sin que se hubiere pronunciado el Instituto de Fomento Cooperativo, sobre lo que indica el inciso d) del artículo 32, se tendrá por aprobada la solicitud y de conformidad se procederá a su inscripción. El Registro Público de Asociaciones Cooperativas forma parte del Registro de Organizaciones Sociales del MTSS -artículo 29-.

La Ley N.7391 del 24 de mayo de 1994 Regulación de Intermediación Financiera de Organizaciones Cooperativas en el artículo 9 añade otro requisito para el funcionamiento de este tipo de asociaciones cooperativas y es que además del registro establecido en la Ley de Asociaciones Cooperativas, estas cooperativas deberán inscribirse en un registro especial, que estará a cargo de la Superintendencia General de Entidades Financieras- artículo 9 de esa ley-.

Según el Reglamento de cooperativas escolares y juveniles N.33059-MEP, tales cooperativas para registrarse e inscribirse deberán presentar al ante el Departamento de Cooperativas Estudiantiles del Ministerio de Educación Pública entre otros requisitos el estudio de posibilidades, viabilidad y utilidad o factibilidad de la cooperativa de acuerdo con lo que establece el reglamento y copia del acta de la asamblea constitutiva de la asociación- artículo 12 incisos a y b-. Corresponde a ese Departamento la revisión de los estudios indicados y si éstos resultaren satisfactorios y no existieren impedimentos legales y objeciones que hacer al acta de constitución o a los estatutos, deberá proceder dentro del plazo de un mes, siguiente a la presentación de la solicitud, a extender la autorización correspondiente. Cumplido este plazo y sin que se hubiere pronunciado el Instituto de Fomento Cooperativo, sobre lo que indica el inciso d) del artículo 32 de la ley 4179, Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo del 22 de agosto de 1968 y sus reformas, se tendrá por aprobada la solicitud-artículo 13-.

De tal modo que el registro de esas asociaciones cooperativas corresponde a otro ministerio y es el Departamento de Cooperativas Estudiantiles del Ministerio de Educación Pública- artículo 15-.

En España se analizó la Ley de cooperativas y Registro de Cooperativas de Euskadi y el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas de Euskadi aprobado por el Decreto 84/2023. En relación con este país, por su organización territorial en comunidades autonómicas cada una con su propio gobierno y administración propios, con competencias específicas en áreas como educación,

sanidad, cultura y por supuesto con legislación en diferentes ramas del Derecho, lo cual no es diferente en materia de Cooperativas, se ha elegido el Registro de Cooperativas de Euskadi incluido en la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Conforme con el artículo 15 de la Ley indicada, el Registro de Cooperativas de Euskadi es un registro público, con estructura orgánica unitaria, adscrito al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de trabajo. El documento requerido por la ley para la constitución e inscripción de una cooperativa es la escritura pública de constitución, salvo que sea otorgada por la totalidad de las personas promotoras, deberá serlo por las personas designadas en la asamblea constituyente, con sujeción a los acuerdos adoptados por la misma -artículo 12 inciso 1 y 36 inciso 1 del Reglamento-. Además de lo especificado por la Ley en la escritura pública de constitución podrán incluirse además todos los pactos y condiciones que las personas promotoras hubiesen acordado en la asamblea constituyente, siempre que no se opongan a las leyes ni contradigan los principios configuradores de la sociedad cooperativa.-inciso 3- En el caso de las cooperativas pequeñas se reduce el plazo de calificación e inscripción no superior a los 10 días, reduciéndose a cinco cuando los estatutos sociales sean tipo (art. 26.2).

La última versión del Reglamento mencionado establece que los asientos se practicarán con carácter general en el plazo de 30 días, contados desde la fecha de presentación de la solicitud en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en el plazo no será superior a los diez días, a contar desde la fecha de presentación de la solicitud en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, plazo que se reducirá a cinco días en el supuesto de que los estatutos correspondan al modelo previsto en el apartado 3 de la disposición adicional octava de Ley -artículo 26-2.

El Registro de Cooperativas de Euskadi es un registro público, con estructura orgánica unitaria, adscrito al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de trabajo-ártículo 15 en la Ley 11/2019-. Es un Registro de carácter jurídico configurado por la Ley con naturaleza de un servicio público, de funcionamiento gratuito, para los ciudadanos y ciudadanas y las entidades interesadas en acceder al mismo, previa acreditación de dicho interés.- artículo 1 inciso 2 del Reglamento- y basado en la calificación unitaria que da garantía amplia al ciudadano, además como lo indican las Disposiciones generales del Reglamento mencionado se busca por todos los medios de cumplir con la intención de hacerlo menos complejo y más eficaz, en orden a una mayor eficiencia en la gestión administrativa de los expedientes registrales. Y lo

12 Antecedentes y propuestas de mejora en el registro de cooperativas de Costa Rica: referencia a los requisitos de inscripción

reafirman Gadea et al. (2009) sobre la importancia de la supresión de requisitos que han permitido una simplificación del procedimiento de constitución.

En el ordenamiento jurídico panameño, según la Ley N. 17-1997, si es un requisito para la inscripción de la personalidad jurídica de una cooperativa la presentación de un Estudio de viabilidad económica y social-artículo 15, inciso 4- junto con la solicitud que realiza la persona elegida presidente de la junta de directores, a la cual se le atribuye la responsabilidad de tramitar el reconocimiento de la personería jurídica de la cooperativa, mediante solicitud elevada en papel simple, ante el IPACOOP.

En el Reglamento de Funcionamiento del Registro de Cooperativas del IPACOOP, emitido por su Junta Directiva por Resolución JD/13/2011, que modificó algunos artículos del reglamento existente, se refiere al registro denominado Registro de Cooperativas con la función de inscribir sea el acta constitutiva o la escritura social de las cooperativas- artículo 5 inciso 1-. Existe un requisito adicional para las cooperativas Juveniles Escolares o Comunales porque a la solicitud debe anexarse, en el Acta Constitutiva, el documento donde el padre de familia autoriza al menor participar en la cooperativa-artículo 8, inciso 5-.

Previa verificación de los requisitos ese ente tiene la obligación de pronunciarse, en el término de sesenta días. El silencio administrativo opera a partir de ese plazo, previa solicitud de la cooperativa y según el artículo 16 se tendrá como inscrita de pleno derecho. Y en el Reglamento mencionado se agrega y aclara que tal plazo no corre en caso de incumplimiento de requisitos-artículo 12-

El primer artículo de ese Reglamento asigna a la dirección de Registro de Cooperativas del IPACOOP como unidad responsable de revisar, modificar, tramitar y decidir sobre todos los documentos de las cooperativas de primer, segundo y tercer grado, así como de las Entidades Auxiliares del Cooperativismo y cualquier otro organismo de integración cooperativa que se traman para su inscripción o refrendo.

En Perú, por el Texto Único Ordenado de la Ley general de cooperativas Decreto Supremo N. 074-90-TR-1990, se establece que el documento base para la inscripción de una cooperativa puede ser escritura pública, o en documento privado con firmas certificadas por notario, o en defecto de éste por juez de paz-artículo 11 inciso 2-. De acuerdo con el artículo 12 incisos 1 y 2 de la Ley la inscripción de la cooperativa debe cumplirse en el plazo de 30 días hábiles, que se realizará en el Registro de Personas Jurídicas inciso 3-.

Además de la inscripción en el Registro las cooperativas de ahorro y crédito que solo operan con sus socios y que no están autorizadas a captar recursos del público u operar con terceros deben cumplir adicionalmente con inscribirse en el Registro Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Captar Recursos del

Público a cargo de la Superintendencia Adjunta de Cooperativas.” (*) Numeral modificado por el artículo 5 de la Ley N.30822, publicada el 19 de julio de 2018, que entró en vigencia el 1 de enero de 2019.

Por el Decreto Supremo N. 023-2021-MLDAGRI se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Cooperativas Agrarias del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego que es el encargado, en el nivel nacional, de inscribir, denegar, actualizar, cancelar o sancionar a las cooperativas y centrales de cooperativas agrarias-ártculo 4-. La inscripción requiere de una solicitud del representante legal de la cooperativa incluida en un formulario -ártículo 11 del reglamento- y transcurridos diez (10) días hábiles desde el día siguiente de la recepción de la solicitud de inscripción sin que se haya emitido pronunciamiento, se tiene por aprobada la inscripción, emitiéndose la correspondiente, según artículo 14 que establece el silencio Administrativo Positivo

En Uruguay existe una ley cooperativa promulgada en este siglo XXI, identificada como Ley N.18407, Ley de Cooperativas Regulación, Constitución, Organización y Funcionamiento, promulgada el 24 de octubre de 2008. Con efecto constitutivo el artículo 13 de esa ley considera como persona jurídica a la cooperativa a partir de su la inscripción en el Registro de Personas Jurídicas, Sección Registro Nacional de Cooperativas, ya sea por medio de la primera copia de la escritura pública o del primer testimonio de la protocolización del documento de constitución y aprobación del estatuto social.

También se pueden inscribir cooperativas constituidas en el extranjero según el Cooperativas constituidas en el extranjero, según el Decreto N 183/01, que es reglamentación de la ley 18.407 Ley de Cooperativas y derogación del DECRETO 198/012, promulgado el 15 de junio de 2018, las cuales si están debidamente constituidas, serán reconocidas de pleno derecho para actuar en el país, cuando acrediten su existencia mediante estatuto social y certificado notarial o registral en los que se haga constar su vigencia, resolución de establecerse en el país, constitución de domicilio, designación de sus representantes y designación del capital que se le asigne, si correspondiera, todo ello debidamente legalizado e inscripto en el Registro de la Auditoría Interna de la Nación y en la Sección Registro Nacional de Cooperativas del Registro de Personas Jurídicas. No obstante, podrán actuar en el país en la realización de actos aislados comprendidos en su objeto estatutario, a través de sus representantes legales y/o apoderado constituido a dichos efectos en forma legal-ártículo 5 segundo párrafo-.

Como se puede observar, el extenso período que toma el procedimiento de inscripción toma de 30 a 60 días, caso de Bolivia, Colombia, Costa Rica, España- con excepción de 10 días para cooperativas pequeñas-, Panamá y Perú para cooperativas no agrarias, pues éstas gozan del beneficio de los 10 días. España redujo

significativamente el plazo de 3 meses a 30 días con excepción de las cooperativas pequeñas, cuyo plazo es de 10 días y priva la intención de hacer el procedimiento de inscripción menos complejo y más eficaz, en orden a una mayor eficiencia en la gestión administrativa de los expedientes registrales, que además se realiza por medios telemáticos. Igualmente, Uruguay solo requiere de 10 días para la inscripción. En varios países se utiliza como documento la escritura pública como España, Panamá y Perú en forma alterna al acta de constitución y en Uruguay por medio de la primera copia de la escritura pública o del primer testimonio de la protocolización del documento de constitución y aprobación del estatuto social.

Antecedentes del registro público de cooperativas en Costa Rica y estado actual

En Costa Rica, con la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, No. 1860 de 21 de abril de 1955, se creó la "Oficina de Sindicatos y Cooperativas del Ministerio de Trabajo y Previsión Social", que según su artículo 73 remitía a la Ley de Asociaciones Cooperativas No. 4179¹ Concretamente, en el ámbito registral-artículo 74- le asignaron la autorización del funcionamiento; llevar registro de los miembros de la Junta Directiva, del Comité de Vigilancia y Gerentes de Cooperativas así como el sello y autorización de los libros que deban llevar las cooperativas.

El Departamento de Organizaciones Sociales del MTSS tiene competencias registrales dadas por ley específica en Ley de Asociaciones Cooperativas, Nº 4179 del 22 de agosto de 1968, artículo 29. Actualmente por disposición del Decreto ejecutivo N. 38874-MTSS Estructura Organizacional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Departamento Organizaciones Sociales, el Departamento Organizaciones Sociales (dos) se encuentra bajo la Dirección de Asuntos Laborales. La Sala Constitucional en el Voto 71-89, de las 15:55 horas estableció las potestades del dos: "I.- La Sala considera que la dos del MTSS tiene plenas potestades registrales para acoger o rechazar la inscripción de los documentos relativos a las organizaciones sociales que deban serlo en virtud de la ley.

Pasados 82 años desde la promulgación del Código de Trabajo, se emitió el primer Reglamento para el Registro e inscripción de Organizaciones Sociales ante el

1 Así reformado por artículo 117 de Ley Nº 4179 de 22 de agosto de 1968 y más adelante por Ley Nº 5185 de 20 de febrero de 1973, Reforma Integral a la Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo en relación con el título III. Capítulo III, de la Constitución e Inscripciones.

Departamento de Organizaciones Sociales del MTSS, en el 2024. Sobre el cual refiere el editorialista de la plataforma jurídica Tirant Prime:

Ante la ausencia de un reglamento que estableciera los requisitos registrales para el trámite de inscripción de todas estas organizaciones, resultaba necesaria la promulgación de las presentes regulaciones, que en su artículo 1 detalla los trámites susceptibles de ser realizados: -Constitución, renovación de órganos directivos, reformas al estatuto, disoluciones y demás actos susceptibles de registro ...Solicitud y emisión de certificaciones.

El Código de trabajo en su primera versión del capítulo tercero denominado De las Cooperativas sección III, se refería a la constitución -artículo 316, en forma negativa pues negaba la posibilidad de su funcionamiento, sino se hubieran constituido en instrumento público debidamente registrado y aprobado, junto con los estatutos, por la Secretaría de Trabajo y de Previsión Social- anterior nombre del MTSS, a través de la acción del gerente nombrado que debía contar con el visto bueno de la Junta Directiva, la aprobación de los estatutos y del acta constitutiva-artículo 318.

El jefe de la Oficina General de Trabajo y, en su caso, la Secretaría de Trabajo y de Previsión Social, procederá de conformidad con las indicaciones de los dos párrafos finales del artículo 274. Tal artículo indica para efectos de la inscripción que el Jefe de la Oficina General de Trabajo examinará, bajo su responsabilidad, dentro de los quince días posteriores a su recibo, si los mencionados documentos se ajustan a las prescripciones de ley; en caso afirmativo librará informe favorable a la Secretaría de Trabajos y de Previsión Social, para que ésta ordene a la mayor brevedad su inscripción en registros públicos llevados al efecto y ordenará que se publique gratuitamente un extracto de la misma, por tres veces consecutivas, en el Diario Oficial.

Con la promulgación de LAC en 1968, Ley N. 4179, el artículo 29 mantiene la competencia del MTSS para la inscripción y la autorización de la personería jurídica de las asociaciones cooperativas por medio del Registro Público de Asociaciones Cooperativas que forma parte del Registro de Organizaciones Sociales de ese ministerio.

En el artículo 32 de esa ley, se deja claro que para que sea autorizado el inicio de sus actividades, las asociaciones cooperativas deberán presentar al MTSS los varios documentos y corresponde al inciso a) El estudio de posibilidades, viabilidad y utilidad o factibilidad de la cooperativa de acuerdo con lo que establece el reglamento. Y en el b) Copia del acta de la asamblea constitutiva de la asociación. Mientras que el

siguiente artículo 33 hace referencia un breve procedimiento de inscripción en que se aplica la calificación registral y se da el plazo extenso de un mes:

Una vez cumplidos los requisitos exigidos por el artículo anterior, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social examinará los estudios de posibilidad, viabilidad y utilidad de las cooperativas y si éstos resultaren satisfactorios y no existieren impedimentos legales y objeciones que hacer al acta de constitución o a los estatutos deberá proceder dentro del plazo de un mes, siguiente a la presentación de la solicitud, a extender la autorización correspondiente. -artículo 34-. Y en el artículo 9.-contempla el registro de la LAC para las cooperativas de ahorro y crédito que deberán inscribirse en un registro especial, que estará a cargo de la Superintendencia General.

En los años ochenta se continúa emitiendo normas reglamentarias sobre los trámites que deben cumplir las asociaciones cooperativas en formación para su inscripción y la autorización de su personería jurídica ante el DOS del MTSS- decreto ejecutivo N. 34734- MTSS, que sometían a las asociaciones cooperativas a cumplir con el requisito sobre el Estudio de posibilidad, viabilidad y utilidad o factibilidad al que se refiere el artículo 32 inciso a) de la Ley de Asociaciones Cooperativas, que por acuerdo del Ministerio y el INFOCOOP correspondió emitir el procedimiento respectivo-ártículo 1 y 2 del reglamento indicado-. Salvo en el caso de cooperativas de autogestión, se solicita el criterio técnico a la Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión, de conformidad con lo en el artículo 140, incisos c) y f) de la LAC.

La parte del estudio de factibilidad tiene una compleja estructura definida en el artículo 9 para obtener la Inscripción y autorización de la Personería Jurídica (sic la personalidad jurídica) a saber: Portada, Presentación, Índice, Resumen del Estudio de Factibilidad, Resumen Ejecutivo del Estudio, Caracterización del estudio, Estudio Organizativo y de vínculo común de la base asociativa, Estudio Legal, Estudio de Mercado, Estudio Técnico, Evaluación Financiera y Económica, Estudio Administrativo, Estudio Social de Impacto, Evaluación de Impacto Ambiental, cuando corresponda, Conclusiones, Recomendaciones, Bibliografía, Anexo.

El 7 de mayo del 2024 la Junta Directiva del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo en su Sesión N. 4328 por intervención de la Comisión de Mejora Regulatoria de la Institución aprueba un nuevo Reglamento para la elaboración del estudio de Posibilidad, Viabilidad y Utilidad y/o estudio de Factibilidad para la inscripción de un organismo cooperativo ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que trae cambios significativos en el procedimiento a seguir en tal estudio que busca de

agilizar los trámites que deben cumplir las Asociaciones Cooperativas en formación, para su inscripción y la autorización de la personería jurídica ante el DOS del MTSS.- artículo 1-porque en el artículo 7 se establece que el INFOCOOP solicitará al grupo pre cooperativo un estudio de factibilidad cuando se den alguna de las siguientes posibilidades indicadas en los incisos a), b), c) que se transcriben: a) Se constituya el organismo cooperativo para la compra de un negocio en marcha. b) Corresponda al desarrollo de un proyecto estratégico de interés regional o nacional. c) Requieran inversiones que impliquen un financiamiento para el inicio de la actividad cuyo monto justifique el estudio.

Ahora bien, en los siguientes incisos d) y e) el estudio en mención deja de ser un requisito imperativo para la constitución de las asociaciones cooperativas, porque se deja al criterio técnico del INFOCOOP, en otros casos -inciso d)- o bien según el inciso e) y según ese criterio, además de la naturaleza del proyecto se podrá prescindir de algunos estudios o capítulos específicos.

También se elimina la doble presentación de documentos al INFOCOOP y al MTSS porque sólo le corresponde al primero el envío directo al Departamento de Organizaciones Sociales del MTSS la aprobación del PVU (Posibilidad, Viabilidad y Utilidad) o EF (Estudio de Factibilidad), así como la certificación del 25% del capital suscrito. Y se deja la obligación única del grupo pre cooperativo de presentar ante el MTSS los documentos contenidos en los incisos b, c y d del art. 32 de la LAC, el cual MTSS, procederá con los trámites de inscripción del organismo cooperativo.

Con el reglamento antes mencionado el INFOCOOP se acerca al compromiso del país como parte de la Organización Internacional de Trabajo de cumplir en parte con la Recomendación núm. 193 sobre la promoción de las cooperativas (2002) dentro de la sección II. Marco político y papel de los gobiernos, de lograr un registro de las cooperativas de la manera más rápida, sencilla, económica y eficaz posible. Esto sucede 21 años después que el MTSS emitiera la Directriz Dirigida a los Ministerios y entidades públicas de la Administración Centralizada y Descentralizada y demás órganos públicos según corresponda para la aplicación de la Recomendación 193 de la OIT.

Aparte de la cantidad de reglamentos para el PVU o EF antes detallados no existía un reglamento para el propio Registro Público de Cooperativas, de tal modo que el primer reglamento con aspectos registrales que se promulgó después de una vigencia de 81 años del Código de Trabajo y 56 años de existencia de la LAC es el actual Reglamento para el registro e inscripción de Organizaciones Sociales ante el Departamento de Organizaciones Sociales del MTSS. Decreto Ejecutivo N. 44828 de 15 de noviembre de 2024 que entró en vigor el 6 de febrero de 2025. El cual en su artículo 1 establece que regula lo referente al registro e inscripción de los siguientes

trámites: constitución, renovación de órganos directivos, reformas al estatuto, disoluciones y demás actos susceptibles de registro de las siguientes organizaciones sociales: sindicatos, cooperativas, entre otras. Se establecen requisitos generales para todas las organizaciones que se inscriben en ese Departamento, y los específicos según la ley de cada uno de ellos: -artículo 4- básicamente se debe presentar la solicitud con la indicación del nombre de la organización social, debidamente firmada por el representante legal o apoderado especial de la organización social. Contempla la posibilidad de presentación de documentos impresos o bien a través del mecanismo de la Firma Digital del representante legal o apoderado especial.

En el Título II denominado de la Función Registral se especifica la existencia de una sección de Diario-artículo 5- área administrativa encargada de la recepción diaria de los documentos que presentan los usuarios para su debida gestión. Y la publicidad registral de los asientos se realiza por medio de certificaciones de la información registrada en el sistema informático, misma que ha sido aportada por el representante de la organización- artículos 10 y 11.

En el Título tercero denominado de las Organizaciones Sociales, los artículos 13 A 29 disponen sobre la Inscripción y Registro de Asociaciones Cooperativas, con detalle de los actos de registro tales como la inscripción de grupos pre cooperativos, renovación de los órganos directivos, inscripción de las reformas al Estatuto Social entre otros.

Los requisitos para el registro e inscripción de la constitución de las asociaciones cooperativas ante el DOS, es a través de la presentación de a) copia del acta de la asamblea constitutiva donde se efectuaron los nombramientos autenticada por un abogado, firmada por el Representante Legal o quien legalmente se designe para este efecto, en los términos del artículo 35 de la LAC. La calificación la realiza el DOS de conformidad con la LAC artículo 32 inciso b) verificará que en el acta conste la siguiente información, en un plazo de treinta días naturales para resolver las solicitudes de inscripción de la constitución de cooperativas-Artículo 14-.

Iniciativas legislativas para facilitar el proceso de inscripción de cooperativas

En el 2024, dos proyectos de ley fueron presentados a la corriente legislativa con el objetivo de facilitar la inscripción de nuevas cooperativas. El primero fue el denominado Ley para facilitar la tramitología en la creación de cooperativas expediente N. 24.289, presentado 25 de abril de 2024 y remitido a la Comisión permanente ordinaria

de Asuntos Económicos el 14 de agosto de 2024 y presentado por la diputada Olga Lidia Morera Arrieta, apoyada por las diputadas Monserrat Ruiz Guevara y Kattia Cambronero Aguiluz.

En la exposición de motivos se refiere al requisito de inscripción de la constitución de una asociación cooperativa que en el artículo 32 de la Ley 4179, en el inciso a) solicita que se haga un estudio de posibilidades, viabilidad y utilidad o factibilidad de la cooperativa. Tal estudio es considerado en el Reglamento: herramienta importante para el desarrollo económico social de la empresa cooperativa; sin embargo, conlleva tiempo y sobre todo costos muy altos, y según análisis de la situación económica que vive el país en este momento, es indispensable poder eliminar esos nudos o trabas para su constitución, por lo que se hace necesaria la reforma planteada en este proyecto, sustituyéndolo por un Plan de Negocios, con el fin de agilizar los trámites que deben cumplir las asociaciones cooperativas en trámites de formación, para su inscripción y la autorización de la personería jurídica ante el Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el INFOCOOP.

La diputada Morera manifiesta:

La suscrita diputada considera que existe la necesidad de una reactivación económica urgente, por lo que se hace necesario buscar las mejores prácticas a lo largo de toda la institucionalidad del Estado para que los comerciantes, personas con algún emprendimiento, idea a desarrollar o proyecto con posibilidad de cooperativizarse puedan lograrlo de una manera efectiva y eficaz en el menor tiempo posible. Si no se plantea y discute la reforma planteada en esta iniciativa, el estudio de factibilidad requerido en la legislación vigente se constituye en una traba, nudo y/o barrera, siendo una limitación injustificada para que propuestas factibles y posibles puedan concretarse y se puedan llegar a constituir como cooperativas formalmente ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Es necesario que se aplique de manera efectiva la ley N. 8220, Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, es importante darle un giro al exceso de requisitos para formalizarse. La inscripción de Cooperativas necesita agilidad.

El objeto del proyecto es facilitar la constitución de las cooperativas, pues los hechos demuestran que el período que transcurre entre la constitución y la inscripción de una asociación cooperativa puede variar de tres a seis meses. Aunque en algunos casos puede extenderse a año y medio, según experiencias recabadas de abogados

encargados de ese tipo de trámite. Aspecto reafirmado en la consulta realizada por el despacho de la diputada Morera al INFOCOOP- oficio Número D.E-0112- 2024.

En la propuesta de reforma se demuestra la desventaja de la forma y el tiempo requerida para tener una cooperativa pueda estar legalmente constituida, respecto del tiempo que requieren sobre todo las sociedades mercantiles, las cuales por medio de la plataforma Trámite Ya, se pueden inscribir en 24 horas si no tienen defectos. La propuesta de reforma tiene la siguiente redacción en el artículo 32 de LAC:

Artículo 32. Un Plan Negocios Básico, que indique el vínculo socioeconómico de la cooperativa, debidamente aprobado por INFOCOOP. Dicho plan negocios básico de constitución de la cooperativa, podrá ser asesorado por bancos estatales y privados, por el Banco Popular, Instituciones Públicas, Universidades Públicas, Ministerios, Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión (CPCA) y el CENEcoop. Dichos entes deben estar inscritos y autorizados por INFOCOOP para este fin.

Reforma que se complementa con la sustitución en el artículo 33 ibidem del estudio referido por el “examen de requisitos” del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el cual si éstos resultaren satisfactorios y no existieren impedimentos legales y objeciones que hacer al acta de constitución o a los estatutos procederá, dentro del plazo de un mes, siguiente a la presentación de la solicitud, a extender la autorización correspondiente.

El proyecto fue consultado a diferentes instituciones públicas y privadas que no manifestaron su oposición a la reforma. Entre las Instituciones privadas únicamente respondió la-Asociación Agencia para el Desarrollo Accesible Sin Fronteras, el 4 de diciembre de 2024, que es organización comprometida con el empoderamiento y la inclusión de poblaciones históricamente excluidas, incluyendo a personas con discapacidad. Consideró muy importante la reforma propuesta y en su respuesta apunto que la simplificación de trámites y promoción de módulos de capacitación accesibles asegurará que más costarricenses puedan participar en el modelo cooperativo y contribuir al desarrollo sostenible del país, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

De las Instituciones públicas se encuentran las siguientes:

1. Por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tanto del Despacho del Ministro como de la Dirección de Asuntos Laborales y (oficio 24 de octubre de 2024, previa consulta al Departamento de Organizaciones Sociales,

oficina encargada del registro de las cooperativas, se determinó que la viabilidad del proyecto es válida por cuanto corresponde a ese Departamento sólo pronunciarse respecto de la aprobación de la documentación que se presente de acuerdo con lo que establezca por ley. Además de ser una mejora regulatoria, en cuanto a requisitos que propone menos tiempo para su elaboración, así como un menor costo.

2. El Instituto Nacional de la Mujer no encontró objeción al mismo y se adhirió por el fondo al criterio técnico del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
3. La Promotora Costarricense de Innovación e Investigación (la promotora formará parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación consideró que de acuerdo con su objetivo el proyecto consultado no tiene consecuencias jurídicas para la institución, y concluyó que se omite un criterio de fondo dado que el proyecto no está dentro de los ámbitos de su competencia.

El segundo proyecto de ley es Reforma Parcial de la Ley N°4179, Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del INFOCOOP de 22 de agosto de 1968 y sus reformas, para la Constitución e Inscripción de Cooperativas expediente N. 24527, con fecha de inicio el 27 de agosto de 2024 y remitido a la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos el 17 setiembre de 2025, presentado por los diputados Monserrat Ruíz Guevara y Dany Vargas Serrano.

El proyecto propone el traslado del Registro Público de Cooperativas con sede en el MTSS al Registro Nacional, institución que por excelencia es el órgano responsable y rector de la actividad registral en Costa Rica. Dado que el Ministerio es el ente encargado de velar por todo lo referente al trabajo; es decir, cuando exista una relación de tipo subordinada muy diferente al tipo de relaciones laborales que surgen de las cooperativas con sus asociados. Aclara la letra del proyecto:

Es así como entendiendo que las cooperativas no son representadas por una relación subordinada de patrono-trabajador, sino más bien por una relación de posesión conjunta de empresa(s); además de la experiencia técnica registral, así como la especialización en plazos de entrega, certificación y registro del Registro Nacional, le convierte en ser la institución predilecta para salvaguardar, registrar y manejar toda la información pertinente al tema de cooperativas en Costa Rica.

De importancia es considerar el origen tripartita del proyecto, dado que surge como el resultado de una mesa de trabajo y el esfuerzo conjunto entre representantes del sector cooperativo, la Comisión de Derecho Cooperativo del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica y el despacho legislativo de la diputada Ruiz Guevara, en aras de facilitar la conformación y registro de cooperativas en el país, para que puedan seguir siendo un pilar fundamental en el desarrollo económico y social de Costa Rica.

La propuesta tiene dos objetivos esenciales. Primero el traslado de todas las responsabilidades adquiridas por parte del MTSS en cuanto a materia registral de cooperativas al Registro Nacional, con el fin de que sea esta última institución la encargada de registrar, almacenar, administrar y suministrar la información registral cooperativa en el país. Y segundo, es agilizar el proceso de conformación de cooperativas con la eliminación del requisito del estudio de posibilidades, viabilidad y utilidad o factibilidad. Ese estudio se mantiene únicamente para aquellas cooperativas que acudan al INFOCOOP en búsqueda de financiamiento.

La iniciativa de ley de acuerdo con los legisladores proponentes está vinculada con varios Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ods). Con base en los compromisos adquiridos por Costa Rica ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) los cuales son: Objetivo 8: Trabajo decente y crecimiento económico, al promover políticas orientadas al desarrollo como lo son las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes y la formalización de las empresas. Objetivo 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, al estar directamente relacionado con la gobernabilidad efectiva basada en el Estado de derecho y el fortalecimiento de medidas para construir instituciones eficaces. Los artículos para reformar son los 29, 30, 31, 32 y 33 de la Ley N.º 4179. Se adiciona el artículo 32 bis, que contempla el estudio mencionado para los grupos pre- cooperativos que hayan solicitado un préstamo, crédito o cualquier otro tipo de financiamiento para el inicio de sus operaciones.² Estudio que puede ser asesorado por bancos estatales y privados, por el Banco Popular, Instituciones Públicas, Universidades Públicas, Ministerios, Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión (CPCA) y el CENECOOP.

La reacción a la consulta a las Instituciones públicas ha tenido más frutos en este proyecto, dado que implica una reforma integral a la forma de hacer el registro de los actos cooperativos, pasando de un registro administrativo a un registro jurídico.

2 Tal excepción encuentra su antecedente en el artículo 116.- Los estatutos de las sociedades cooperativas que soliciten la ayuda económica o técnica del Departamento, así como las reformas posteriores de los mismos, deberán ser previamente aprobados por la Junta Directiva del Banco de la Ley 861 de 6 de agosto de 1947 estableció la Sección de Fomento de Cooperativas Agrícolas e Industriales del Banco Nacional de Costa Rica.

1. Registro Nacional de Costa Rica: en esta institución el análisis de más importancia fue realizado por el M. Sc. Jorge Enrique Alvarado Valverde, director Registro de Personas Jurídicas quien remitió el mismo a la Dirección ejecutiva RN de 17 de octubre de 2024 N. DPJ-0455-2024. El director del Registro Nacional aclara que son enfáticos en las ideas transcritas en las respuestas a la consulta son esbozos iniciales que pueden ser vislumbrados actualmente, y no son consideraciones exhaustivas acerca del tema, cuyos efectos profundos y a largo plazo resultan complejos de prever o de regularse de antemano.

Cabe observar que, hasta el presente, es el criterio con mayor relación con el aspecto registral de las asociaciones cooperativas para efecto de su inscripción y funcionamiento futuro. En relación con el artículo 29, párrafo primero, apunta que no se especifican a cuáles trámites se refiere dicho canon, por lo cual sugiere mayor claridad y señalar quién brindará dicha información al Registro Nacional. En concreto apunta el M. Sc. Alvarado que el artículo 29 debe indicar y diferenciar que al Registro le corresponde tanto el procedimiento de calificación como el de inscripción de este tipo de persona jurídica y debe el articulado diferenciar y especificar entre los conceptos jurídicos de personalidad y personería.

De tal forma que da las sugerencias sobre las funciones que podría tener el Registro de Cooperativas dentro de la estructura del Registro Nacional como es la emisión tanto de certificaciones literales como de personerías. Además, agrega el dictamen que el Registro deberá publicitar respecto de las cooperativas el domicilio, la duración, el capital o los aportes, la integración de los órganos de administración y vigilancia. Agrega que la revisión de los costos económicos es un tema relevante dado que el pago de los tributos por inscripción solicitada deberá ajustarse a la Ley de Aranceles del Registro Público (ley número 4564 y sus reformas). Acentúa sobre la importancia que la inscripción se logre solo a través del mecanismo de la escritura pública. En cuanto a las reformas o modificaciones posteriores se realizarán a través de la respectiva protocolización de acuerdos, debidamente asentados en libros legales. Trata sobre las objeciones presentadas por terceros que se oponen a la inscripción o de suspensión del procedimiento de inscripción por estar defectuoso el documento y sugiere que es de importancia que el proyecto de ley señale expresamente al Registro de Personas Jurídicas como la dirección encargada de la inscripción y otros actos registrales referidos a las asociaciones cooperativas.

Sobre el plazo de calificación refiere que el Reglamento del Registro de Personas Jurídicas establece un plazo de calificación registral es de 8 días hábiles computados

a partir del día siguiente hábil de haberse presentado el documento a la corriente registral (artículo 57 del reglamento de cita), por lo cual sería beneficioso mantener ese plazo para las asociaciones cooperativas.

Finalmente, llama la atención a la existencia de un procedimiento especial para la inscripción de los actos registrales dentro del Registro Nacional, el cual no requiere de una resolución de inscripción. Y el resultado de la calificación debe comunicársele al notario o parte interesada a través de los canales ya previstos en el Registro y el cumplimiento de requisitos previos como en el acto de registro de la constitución que requiere del visto bueno del INFOCOOP.

También se dan sugerencias extra dentro de las cuales resalta el número dos sobre otra vía para el traslado del Registro Público de Cooperativas en estudio, que sería por medio de la reforma de la Ley de Creación del Registro, lo que permitiría y facilitaría la integración de las asociaciones cooperativas al Registro de Personas Jurídicas.

2. Banco Popular y Desarrollo Comunal: institución de naturaleza de ente público no estatal, por medio de su Gerencia General Corporativa, el 21 de octubre 2024 por medio de oficio C-1443-2024 dirigió su dictamen al proyecto por medio de la P.3 identificación de posibles riesgos, a través de las, las observaciones técnicas de nuestra Dirección Corporativa de Riesgo. El primer riesgo sobre la eliminación del requisito de la viabilidad y factibilidad del proyecto para las cooperativas lo basa en que: el análisis de la viabilidad del proyecto solicitado como requisito por el Ministerio de Trabajo, no solo evalúa la factibilidad económica del proyecto, sino que también considera aspectos sociales y organizativos que son esenciales para el éxito de estas entidades.

Por lo anterior, considera que es vital que las cooperativas estén compuestas por personas capacitadas que entiendan la importancia de sus estatutos legales y de los principios que rigen su funcionamiento. La formación continua en estos aspectos puede mejorar la efectividad de las Juntas Directivas y los comités, asegurando que las decisiones se tomen de manera informada y en beneficio de todos los miembros. Por lo cual en su opinión es imperativo que el proyecto de Ley especifique con claridad cuál será la entidad responsable de otorgar el soporte necesario a las cooperativas.

Otros riesgos se refieren a la migración de las bases de datos, de las cooperativas del Ministerio de Trabajo al Registro Nacional en un plazo de cinco años. Así como del impacto financiero por la reducción de recursos provenientes del

sistema bancario estatal al INFOCOOP. Por parte de la Dirección Jurídica Corporativa -DIRJC-SUB-0534-2024 del Banco compartió el análisis realizado Gerencia General Corporativa antes referido.

3. Banco Nacional de Costa Rica: esta institución bancaria ha tenido un papel relevante en el desarrollo del Cooperativismo costarricense, dado fue el primer organismo nacional dedicado a impulsar las cooperativas, la Ley 861 de 6 de agosto de 1947 estableció la Sección de Fomento de Cooperativas Agrícolas e Industriales del Banco Nacional de Costa Rica, designándole las funciones de apoyar e impulsar el movimiento cooperativo del país- artículo 114 de esa ley- Posteriormente, con la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional N.1644 de 23 de setiembre de 1953, se transformó la Sección de Fomento de Cooperativas Agrícolas e Industriales del Banco Nacional de Costa Rica en Departamento de Fomento de Cooperativas de la misma entidad, brindándole mayores recursos económicos y humanos manteniendo tales funciones hasta el año 1973.

Actualmente hay un representante del Banco en la Junta Directiva del INFOCOOP-artículo 160 inciso a) de Ley No. 4179 1968 LAC y en la misma ley conserva la función específica de conceder créditos de mediano y largo plazo a las cooperativas formadas por asociados de escasos recursos, para que puedan hacer efectiva la inscripción de sus certificados de aportación en tales cooperativas- artículo 132-. Lo anterior explica la importancia de la consulta a esta institución bancaria que ofreció por medio de la Gerencia General oficio de 24 de octubre del 2024 N. GG-828-24.

Este banco, después de analizar la iniciativa legislativa, concluyó que no interfiere en la operativa y giro comercial del Banco Nacional de Costa Rica, así como tampoco se observan modificaciones a las responsabilidades presupuestarias y tributarias que actualmente obligan a la institución; sin embargo, en aras de contribuir con la discusión legislativa, se identifica un aspecto entorno a un elemento de legalidad en términos generales, que desde el criterio de esta institución, debe ser corregido para evitar futuros inconvenientes y por ello apunta que los documentos a presentar para obtener la inscripción debe ser autenticados por Notario Público y no por abogado, de conformidad con las disposiciones del Código Notarial vigente.

4. Colegio de abogados y abogadas: ente público menor previo análisis de la propuesta de ley, realizada nuevamente por la Comisión de Derecho Cooperativo dio su apoyo y aporte precisando algunos elementos

relacionados con el proceso de inscripción, en oficio de 30 de octubre de 2024 N. JD-10-1231-24: en el artículo 29 primer párrafo establecer que: el registro, la inscripción y la autorización de la personalidad jurídica, dado que las personas jurídicas para existir requieren de la personalidad jurídica. Y más abajo en el mismo artículo se hace referencia a la "emisión de personerías", que corresponde a la representación de la persona jurídica.

Dado el proceso de digitalización que opera en el Registro Nacional es importante modificar el segundo párrafo del artículo 29: 1) La inscripción del acto constitutivo podrá ser plasmado en un acta firmada por los miembros de la Presidencia y Secretaría de la asamblea constitutiva y autenticada por un abogado; o en escritura pública, en ambas formas será de conformidad con normativa del Registro Nacional. 2) Apoyar que, para efectos de solicitud de inscripción, además de presentar un acta constitutiva para la inscripción junto con los requisitos de ley, se pueda hacer mediante escritura pública.

El INFOCOOP pidió ampliación de plazo en oficio SDE-0582-2024 de 27 de noviembre del 2024. Ni el Consejo Nacional de Cooperativas, así como el Centro de Estudios Cooperativos se han pronunciado al momento de entrega de esta contribución. Las instituciones privadas consultadas respondieron en el siguiente orden:

1. Banco de América Central abreviado BAC, en su oficio de 10 de octubre de 2024 número AL-CPOECO-0510-2024 por medio de su Gerencia de Pensiones BAC comunicó que no se tienen comentarios u observaciones respecto del proyecto de ley.
2. Banco General de Costa Rica en comunicación de 22 de octubre de 2024. No tienen ningún comentario.
3. Al presente el único organismo cooperativo que ha respondido a la consulta del proyecto es la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Costa Rica R.L., en oficio de 22 de octubre, 2024 N. 0088-2024 y comparten el criterio de mejorar el proceso registral de las cooperativas por medio del traslado de dicha actividad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social al Registro Nacional. En el resto de la respuesta se refiere a situaciones particulares de las cooperativas de ahorro y crédito supervisadas por la SUGEF.

Conclusiones

Existen aspectos de la vida cooperativa cuyo estudio es escaso, los aspectos disciplinarios, así como los temas registrales forman parte de ese grupo de aspectos. El inicio de la vida de una asociación cooperativa, en Costa Rica, ha sido bastante difícil en las últimas décadas, por esa razón nacieron las propuestas de proyectos de ley mencionados en el cuerpo de este estudio. El primero proyecto busca el cambio del Estudio de viabilidad, factibilidad y utilidad por un Plan de negocios, pero siempre permanece el requisito legal de presentar un estudio sometido a la consideración del INFOCOOP.

El otro proyecto es más ambicioso, busca evitar ese requisito para efectos de inscripción de las asociaciones cooperativas y convertir el Registro público de cooperativas en un verdadero registro jurídico, provisto de la aplicación de los Principios Registrales como base del procedimiento de inscripción con su etapa recursiva, si fuere necesario y con el goce de plazos reducidos y el uso de las modernas plataformas informáticas que facilitan, agilizan y dan transparencia al procedimiento registral en el Registro Nacional.

De importancia es recuperar la forma inicial del uso de la escritura pública que previa el Código de trabajo en su primera versión -artículo 316- con lo cual se aprovecha la calificación previa del Notario Público. Además de aprovechar los insumos que ofrecen los registros en España que únicamente funciona por medios telemáticos, así como Uruguay que tiene integrado al Registro de Personas Jurídicas, la Sección Registro Nacional de Cooperativas.

El último reglamento emitido por el INFOCOOP, que regula el VFU, Costa Rica se acerca al compromiso del país de cumplir en parte con la Recomendación núm. 193 sobre la promoción de las cooperativas (2002), pero el estudio se queda corto en la búsqueda de datos en la realidad para comprobar la aplicación real de la flexibilización que se hizo notar cuando se trató este aspecto.

Hasta el momento, el cooperativismo nacional ha obtenido un gran avance con la flexibilización del requisitos del VFU, sin embargo, los plazos para la inscripción y cualquier otro acto de registro cooperativo no descienden, por lo cual la lucha por el traslado al Registro Nacional se debe mantener para aprovechar su experiencia y la agilidad de los trámites registrales que no pasan de ocho días hábiles, sumado del acceso del público a sus sistemas de información, sin restricciones, salvo horarios y pago de algunos costos de los servicios.

Referencias

- Asamblea Legislativa. (1943). *Código de Trabajo. Versión uno de sesenta*. <https://bit.ly/41JMdTM>
- Asamblea Legislativa. (1955). *Ley No. 1860 de 21 de abril de 1955*. <https://bit.ly/41E0TE0>
- Asamblea Legislativa. (2024). *Expediente N. 24527 “Reforma Parcial de la Ley N°4179...” y Expediente N° 24289. Ley para facilitar la tramitología en la creación de cooperativas*. https://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/SitePages/ConsultaProyectos.aspx
- Bolivia. (2013). *Ley general de cooperativas N.º 356*. <https://bit.ly/4mtbx95>
- CONFECOOP. (2020). *Ley 2069 de 2020 (Diciembre 31) por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia*. <https://confecoop.coop/movimiento-coop/constitucion-de-cooperativas-2/>
- Cracogna, D. (2009). *Nueva versión de la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina*. CIRIEC Jurídico, 20. <https://ciriec-revistajuridica.es/wp-content/uploads/020-007.pdf>
- Decreto N.º 183/018. (2018). *Reglamentación de la Ley 18.407 de cooperativas y derogación del Decreto 198/012*.
- España. (2019). *Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi*. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-615-consolidado.pdf>
- Fueyo Laneri, F. (1982). *Teoría general de los registros*. Astrea.
- Gadea, E., Sacristán, F., & Vargas, C. (2009). *Régimen jurídico de la sociedad cooperativa. Realidad actual y propuestas de reforma*. Dykinson.
- García Müller, A. (2024). *Enciclopedia de derechos cooperativo, mutual y de la economía social y solidaria*. Centro de Investigación, Documentación e Información de la Economía Pública, Social y Solidaria de Colombia. <https://bit.ly/4fDuZ0h>
- Hagen, H. (2013). *Orientaciones para la legislación cooperativa* (2.ª ed.). Oficina Internacional del Trabajo. <https://bit.ly/4lt4cF2>
- Instituto Panameño Autónomo Cooperativo. (2011). *Resolución JD/13/2011 por la cual se modifica el reglamento de funcionamiento del registro de cooperativas del IPACOOP*. [Documento no editado].

Instituto Nacional de Fomento Cooperativo. (2024). *Reglamento para la elaboración del estudio de Posibilidad, Viabilidad y Utilidad y/o estudio de Factibilidad para la inscripción de un organismo cooperativo ante el Ministerio de Trabajo*. Sesión N.º 4328. https://www.infocoop.go.cr/sites/default/files/Gu%C2%A1a%20para%20elaborar%20el%20estudio%20de%20Factibilidad%20Decreto%2034734%C2%20Acuerdo%20JD-081-2024%20_0.docx

Ministerio de Educación Pública. (2006). *Reglamento de cooperativas escolares y juveniles 33059-MEP*. <https://bit.ly/4ltiQfK>

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2004). *Directriz dirigida a los Ministerios y entidades públicas para la aplicación de la Recomendación 193 de la OIT*. <https://bit.ly/45lrND5>

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2015). *Decreto Ejecutivo N.º 38874-MTSS. Estructura Organizacional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*. <https://bit.ly/46Ug1Re>

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2024). *Reglamento para el registro e inscripción de organizaciones sociales ante el Departamento de Organizaciones Sociales*. Decreto Ejecutivo N.º 44828 de 15 de noviembre de 2024. <https://bit.ly/4lv4Bab>

Panamá. (1997). *Ley N.º 17 de 1 de mayo de 1997 por la cual se desarrolla el artículo 283 de la Constitución Política y se establece el régimen especial de las cooperativas*. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/pan104786.pdf>

Perú. (2021). *Registro de cooperativas agrarias*. <https://bit.ly/47CTzfA>

Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas de Euskadi aprobado por el Decreto 84/2023, de 13 de junio. (2023). <https://bit.ly/4mLz9Wm>

Uruguay. (2008). *Ley N.º 18.407. Ley de cooperativas: regulación, constitución, organización y funcionamiento*.