

# LOS VALORES Y PRINCIPIOS COOPERATIVOS FRENTE A LA LEGISLACIÓN PROTECTORA DEL CONSUMIDOR EN COSTA RICA

## COOPERATIVE VALUES AND PRINCIPLES AGAINST CONSUMER PROTECTIVE LEGISLATION IN COSTA RICA

**Ligia Roxana Sánchez Boza**

Abogada y Notaria Pública. Catedrática de la Universidad de Costa Rica  
Coordinadora de la Comisión de Derecho Cooperativo del Colegio de Abogados y Abogadas  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9460-6542?lang=es>

**Carlos José Jacobo Zelaya**

Abogado con 33 años de experiencia en Derecho Cooperativo  
Miembro de la Comisión de Derecho Cooperativo del Colegio de Abogados y Abogadas

### RESUMEN

En el 2020 se modificó la Ley de Promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor con efectos en las operaciones de crédito en las cooperativas porque se pusieron límites a las deducciones voluntarias del salario como forma de pago. Varias normas constitucionales entraron en un aparente conflicto al momento de considerar los derechos del consumidor, los derechos del trabajador y los derechos y deberes de los trabajadores afiliados a una cooperativa. Frente a esa situación toma importancia revisar si existe una conexión de esa problemática con los Valores y Principios Cooperativos, así como el estudio de la influencia y posible vinculación de los Estados con la Recomendación 193 como fuente de interpretación de la legislación cooperativa.

**PALABRAS CLAVE:** Derecho laboral y cooperativo, deducciones laborales, normas constitucionales.

**Cómo citar este artículo/How to cite this article:** Sánchez Boza, Ligia Roxana & Jacobo Zelaya, Carlos José (2024). Los valores y principios cooperativos frente a la legislación protectora del consumidor en Costa Rica, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (45), 313-340. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.45.27426>

**ABSTRACT**

In 2020, the Law for the Promotion of Competition and Effective Consumer Defense was modified with effects on credit operations in cooperatives because limits were placed on voluntary deductions from wages as a form of payment. Several constitutional norms came into apparent conflict when considering consumer rights, worker rights, and the rights and duties of workers affiliated to a cooperative. Faced with this situation, the connection of this problem with Cooperative Values and Principles is important, as well as the study of the influence and possible connection of the States with Recommendation 193 as a source of interpretation of cooperative legislation.

**KEYWORDS:** Labor and cooperative law, labor deductions, constitutional norms.

**SIGLAS**

- ACI: Alianza Cooperativa Internacional
- ANEP: Asociación Nac. de Empleados Públicos
- CENECOOP R.L.: Centro de Estudios Cooperativos R.L
- CONACOOOP: Consejo Nacional de Cooperativas
- INFOCOOP: Instituto Nac. de Fomento Cooperativo
- LAC: Ley de Asociaciones Cooperativas
- MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- OIT: Organización Internacional del Trabajo

## EXPANDED ABSTRACT

In 2020, the Law on the Promotion of Competition and Effective Consumer Defense was modified with effects on credit operations in cooperatives because limits were placed on voluntary deductions from salary as a form of payment. Several constitutional norms came into apparent conflict when considering consumer rights, worker rights, and the rights and duties of workers affiliated with a cooperative. Faced with this situation, the review of the existence of a connection of this problem with the Cooperative Values and Principles became important, as well as the study of the influence and possible connection of the States with Recommendation 193 as a source of interpretation of the cooperative legislation. especially the position of Costa Rica.

Since the Political Constitution of Costa Rica of 1871, the promotion of the creation of cooperatives was included as part of state policies aimed at promoting worker organizations. Thanks to the reform of Law No. 24 of July 2, 1943, a chapter of social guarantees was incorporated, inspired especially by the social doctrine contained in the Encyclicals *Rerum Novarum* of Leo XIII, the *Quadragesimo Anno* of Pius XI and the Social Code of Mechelen, opening the possibility for the constituent deputies who formulated the Political Constitution of 1949 to maintain that political decision embodied in article 64, without any variation in the text of the current constitutional body, the aforementioned Code was enriched with a special chapter for cooperatives, legal body where the Cooperative Principles were not taken into account. It took 35 years to achieve the promulgation of the current Law of Cooperative Associations (LAC) of 1968, in whose text are the principles adopted by the International Cooperative Alliance in 1966. The legal framework for the promotion of cooperatives at the constitutional level was modified two years after the promulgation of the Law for the Promotion of Competition and Effective Consumer Defense (1994). A paragraph was added to article 46 to include the rights of consumers and users to the protection of their health, environment, safety and economic interests; to receive adequate and truthful information; to freedom of choice, and equitable treatment.

This reform derived from Costa Rica's obligations assumed when subscribing to the American Convention on Human Rights on November 22, 1969, ratified on August 4, 1970, which obliges the signatory states to prohibit usury as part of the framework for the protection of people in their human rights. As far as article 21, paragraph 3, is concerned, it regulates the right to private property and prohibits usury like any other form of exploitation of man by man. Article 46 of the Political Constitution was chosen to introduce the reforms derived from that Convention, and is in a totally different position within the Political Constitution, in relation to the Chapter of Social Guarantees referring to the promotion of cooperatives. The existence of article 64 mentioned together with the analysis of the cooperative relationship

made it mandatory and for the purposes of this communication, to consider the position of a worker who belongs to a cooperative to distinguish his employment relationship and his cooperative relationship, one based on a contract of work, the other in a cooperative contract whose rights and obligations are reflected in the LAC, the statutes of the corresponding cooperative and the agreements of its Assembly. Given the exposed problem of the double condition of the debtor and cooperative worker, it is important to consider the role of Cooperative Values and Principles as part of the routes to clarify the joint application of articles 46 and 64 of the Political Constitution, labor regulations and the reforms to the Consumer Protection Law, without going into an extensive analysis of its concept and applications at the international level, given that it obliges all cooperatives in the country to strictly follow such principles and standards. The study emphasizes the absence of the cooperative value of solidarity that should be taken into account by an associate who exceeds his credit capacity and forces his cooperative to execute a forced payment, to the detriment of the economic rights of the community's associates. your cooperative.

Despite the lack of updating of Costa Rican cooperative legislation through the Declaration of Cooperative Identity with its Cooperative Values and Principles as well as the content of ILO Recommendation 193, the aforementioned contradiction of constitutional norms, the participation of two groups of workers in which, according to set theory, there is a segment that incorporates them, led to the review of the Constitutional Chamber in 2021 whose result was to better define the nature of cooperative organizations through their distinction, according to the following characteristics:

1-The non-profit nature of financial activity. The results of the savings and credit activities of its members generate surpluses that are the property of the participants in this intermediation process. 2-These surpluses are also reflected socially, since cooperatives promote special aid programs, medical subsidies, donations, training in topics of interest, entrepreneurship, education, values, among others. The purpose of these, unlike other entities, is to provide a service at a fair cost to the associated people, which satisfies their needs, not to generate profits. 3-As the associates are co-owners of the cooperative, they issue the main guidelines for the development of their association and promote, under a system of democratic representation, their participation in the management, administration and supervision bodies. 4-According to the legislator of 1968, according to article 21 LAC, savings and credit cooperatives have as their primary purpose the promotion of the habit of saving in their members and the discreet use of personal solidarity credit, their purpose is to solve urgent needs in members' homes and facilitate the solution of their economic problems. With such objectives there is no doubt that the Cooperative Values of mutuality, solidarity and responsibility with their neighbors are widely developed. Even more, there is another type of cooperative that is a savings and credit cooperative, which by law extends the benefits

granted by law allowing its members to obtain loans and guarantee services to help them better develop their activities on agricultural, livestock or industrial farms. . The cooperative values of mutual aid and solidarity were the basis of the legislator's thinking to offer this benefit. On the part of the authors, such approaches from the Constitutional Chamber have been complemented with the cooperative Principles existing in the current LAC.

## SUMARIO

Introducción. 1. Normas constitucionales para el fomento de las cooperativas y de defensa de los consumidores. 2. El rol de los Valores y Principios cooperativos en relación con las cooperativas de ahorro y crédito. 3. La protección constitucional al salario mínimo. 4. Derechos del deudor-cooperativista derivados del Código de Trabajo. 5. La Recomendación 193 de 2002 de la OIT. Del trabajador y del asociado cooperativista. Conclusión. Bibliografía.

## Introducción

En Costa Rica, desde 1968, se han realizado muchas propuestas de reforma a la Ley de Asociaciones Cooperativas, con el fin de incluir el acto cooperativo, la Declaración de identidad Cooperativa con los Valores y Principios Cooperativos re-mozados en el año 1995, con el objetivo de mejorar la aplicación de la protección constitucional al Cooperativismo, introducida por la reforma de 1943 a la Constitución Política de 1871 y en la actual Constitución Política de 1949, sin embargo no han tenido frutos.

Parte de los efectos económico-sociales del COVID 19 en Costa Rica, fue el impulso de una reforma a la Ley de Promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor, ley vigente desde 1994. Su objetivo fue limitar las tasas de interés en los créditos y proteger el salario mínimo del trabajador fijado en la suma de \$305 por mes, trabajador inmerso en una relación de trabajo subordinada, además de calificar el salario en su carácter alimentario existencial tanto para el trabajador y su familia, cuya protección se extendió hasta contra el mismo trabajador.

El legislador se basó en la doctrina más autorizada del derecho laboral. Uno de los autores que sostienen esa tesis es Cabanellas, G. (2001. pp. 610-611) quien apuntó que el "...el móvil u origen último del salario, como el de la oferta del trabajador, posee un carácter alimentario y vital; dado que se trabaja para subsistir o para mejorar, en el presente o en lo futuro, el nivel de vida" El autor extiende su planteamiento indicando que no es solamente la equivalencia entre lo que se produce y lo que se precisa, sino entre lo requerido por el hombre para cubrir sus necesidades. Lo contrario constituiría un salario injusto e inferior, causando desasosiego.

Tal posición es pacífica, y seguida por lo tanto por otros autores que consideran que "El salario se da como contenido u objeto de la prestación del empresario en

cumplimiento de su obligación básica de remunerar el trabajo, y se recibe por el trabajador como contraprestación de su trabajo” (Olea, A. 1997. pág. 312,331).

La protección del trabajador ofrecida por la reforma en estudio, se extendió a las relaciones de éste con organizaciones cooperativas, sobre todo de ahorro y crédito, entidades donde el trabajador obtiene préstamos en su condición de asociado, garantizados al punto que puede autorizar a su Cooperativa a hacer deducciones en su salario, previa comunicación a su patrono. Dado que únicamente se contemplaban los ingresos del trabajador, con el salario mínimo como parámetro para establecer el alcance de tales deducciones, surgieron graves problemas económicos para ese tipo de cooperativas, cuando entró en conflicto esa autorización que data de 1943 y la normativa sobre el salario mínimo establecida en 2020.

La norma original de la Ley 9859 reformó la Ley de protección y defensa del consumidor de 1994, Ley 7472 que en su artículo 44 ter provocó un riesgo sistémico para el sistema financiero nacional y no solo cooperativo. Ese artículo fue introducido sin control constitucional porque llegó a formar parte del proyecto de Ley, después del pronunciamiento de control de constitucionalidad, e introducía incluso sanciones desproporcionadas (del 1 y 2 por ciento del patrimonio de la entidad crediticia por cada rebajo más allá del salario mínimo intocable) Además que fue prevista la aplicación inmediata sin respetar las operaciones pactadas con anterioridad a su entrada en vigencia el 20 de junio de 2020.

Sobresale en el artículo 44 el derecho de los trabajadores para autorizar la retención por parte del patrono de los pagos de sus créditos, siempre y cuando exista un acuerdo entre el trabajador, el patrono y la entidad acreedora. Al Banco Central de Costa Rica le corresponde la incorporación de un sistema para realizar deducciones, mediante el Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (Sinpe). Lo anterior también se une al impedimento de deducciones del salario del trabajador que afecten el salario mínimo intangible e inembargable, según el artículo 172 del Código de Trabajo de 1943 salvo que se trate del derecho a una pensión alimentaria.

Por último, cabe apuntar que cualquier persona sea física o jurídica que apruebe un crédito e irrespete el salario mínimo intocable, mencionado, estará sujeta a una sanción muy grave, según el inciso a) del artículo 155 de la Ley 7558, de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, de 3 de noviembre de 1995 en su patrimonio contable vigente al momento en que se determine la existencia de la infracción.

La reforma no contempló la relación de trabajo cooperativizada, nacida en las cooperativas de autogestión,-artículos 99 A 119 de LAC-cuyos cooperativistas- trabajadores trabajan sin el esquema de patrón- trabajador, con derechos y obligaciones con el resto de los miembros de la cooperativa. Organizaciones que nacen para la producción de bienes y servicios. en las cuales los trabajadores que las integran di-

rigen todas sus actividades y aportan directamente su fuerza de trabajo, con el fin primordial de realizar actividades productivas y recibir en proporción a su aporte de trabajo, beneficios de tipo económico y social. Y se acentúa el carácter indivisible su régimen de propiedad social.

Las consecuencias de la aplicación de esa reforma han excluido muchos trabajadores y entre ellos a los cooperativistas como deudores idóneos. A la vez, algunas entidades cooperativas han quedado sin los ingresos seguros provenientes de los compromisos del acuerdo tripartita -trabajador, cooperativa y patrono- como medio idóneo de los deudores cooperativos para honrar sus deudas.

La discusión sobre la aplicación de deducciones o rebajos de cuotas de préstamos del salario de trabajadores miembros de una cooperativa ha puesto en el tapete constitucional y legal de Costa Rica la existencia de un mosaico y por qué no decirlo de un rompecabezas donde faltan muchas piezas por ubicar, sobre todo cuando se trata de una persona física en una relación crediticia, pues se deja por fuera su condición de co-dueño de la empresa cooperativa que implica el respeto a los Valores cooperativos de ayuda mutua y solidaridad entre los más importantes así como el segundo y tercero de los Principios Cooperativos, a lo cual suman los beneficios cooperativos que recibe el asociado en virtud de su relación crediticia con la entidad, por ejemplo el retorno cooperativo reflejado en la distribución de los excedentes, al final del ejercicio económico.

El conflicto nacido de la reforma a la Ley de protección y defensa del consumidor en el 2020 incluye tres normas constitucionales que tienen contenidos diferentes en relación con los cooperativistas, los trabajadores y los consumidores es el contenido de esta contribución.

## **1. Normas constitucionales para el fomento de las cooperativas y de defensa de los consumidores**

Desde la Constitución Política de Costa Rica de 1871 fue incluido el fomento a la creación de cooperativas como parte de las políticas estatales dirigidas a impulsar las organizaciones de trabajadores. Gracias a la reforma de la ley N. 24 de 2 de julio de 1943 se incorporó un capítulo de garantías sociales, inspiradas especialmente en la doctrina social contenida en las Encíclicas *Rerum Novarum* de León XIII, la *Quadragesimo Anno* de Pío XI y el Código Social de Malinas (Godínez, A. y Olaso, J. s.f) y se abrió la posibilidad para que los diputados constituyentes que formularon la Constitución Política de 1949 mantuvieran esa decisión política plasmada en el artículo 64, sin ninguna variación en el texto del cuerpo constitucional vigente.

Cuando en 1943 se promulgaron normas jurídicas con una sobresaliente protección social, el Código de Trabajo se enriqueció con un capítulo especial para cooperativas, cuerpo legal donde los Principios Cooperativos no fueron tomados en cuenta. Pasaron 35 años para lograr la promulgación de la actual Ley de Asociaciones Cooperativas (LAC) de 1968, en cuyo texto están los principios acogidos por la Alianza Cooperativa Internacional en 1966. Esa Ley tiene en un mismo artículo tanto principios como normas reguladoras de la naturaleza de las cooperativas, por lo que existe una mezcla de aquéllos y las características propias de la vida de las cooperativas en cuanto a su independencia política y gobierno autónomo, así como de los Principios de Rochdale de 1844- artículo 3 -Cuenta con una norma imperativa que obliga a todas las cooperativas del país a seguir estrictamente tales principios y normas.

El marco legal de fomento de las cooperativas en el nivel constitucional fue modificado, dos años después de la promulgación de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (1994). Se agregó un párrafo al artículo 46 para incluir los derechos de los consumidores y usuarios a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos; a recibir información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a un trato equitativo. Cabe indicar que al momento de esa reforma no había una ley específica para la protección del consumidor contra la usura, aunque en el Código Penal existía una disposición que la condenaba.

Esa reforma derivó de las obligaciones de Costa Rica asumidas al suscribir la Convención Americana de Derechos Humanos el 22 de noviembre de 1969, ratificada el 4 de agosto de 1970, que obligan a los Estados signatarios a prohibir la usura como parte del marco de protección de las personas en sus derechos humanos. En lo que interesa el artículo 21 inciso 3) regula el derecho a la propiedad privada y prohíbe la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre.

El artículo 46 de la Constitución Política elegido para introducir las reformas derivadas de esa Convención, y se encuentra en una posición totalmente diferente dentro de la Constitución Política, en relación con el Capítulo de Garantías Sociales referido al fomento a las cooperativas. Es en el artículo 46 del Título IV denominado Derechos y Garantías individuales donde se hace hincapié en los derechos del individuo, en forma separada y distinta a los fundamentos de solidaridad y justicia social que caracterizó el Pacto social surgido del acuerdo las fuerzas políticas de 1943, cuyo resultado fue la reforma de la Constitución Política de 1871 antes mencionado.

La aplicación de las normas protectoras de los consumidores, así como la reforma al artículo 46 de la Constitución Política dejó otras piezas sin asidero en el bloque completo del rompecabezas constitucional, porque la garantía constitucional al consumidor se hizo en forma general, de tal modo que se depositó en el juez constitucional la decisión sobre su aplicación indiscriminada a todo ciudadano o bien,

la revisión de cada caso concreto. Por ejemplo y sin agotar las posibilidades en el ejercicio de ese derecho, se puede indicar que nacieron situaciones jurídicas como la condición de un trabajador contratado por su patrono, que genera una relación laboral subordinada, el cual opera crediticiamente con instituciones de intermediación financiera del país. O bien, la condición de un trabajador con patrono, afiliado a una cooperativa de ahorro y crédito, quien es a la vez propietario-ahorrante y en algunos casos sujeto de operación crediticia. En este último caso, el trabajador cooperativista y sujeto de crédito debe honrar su préstamo cumpliendo también con la ley y los estatutos que amparan su cooperativa dentro de los cuales están inmersos los Valores y Principios Cooperativos.

## 2. El rol de los Valores y Principios cooperativos en relación con las cooperativas de ahorro y crédito

En relación con la problemática expuesta de la doble condición del trabajador deudor y cooperativista, es importante considerar el rol de los Valores y Principios Cooperativos como parte de las rutas que deben tener la solución a la aplicación conjunta de los artículos 46 y 64 de la Constitución Política, la normativa laboral y las reformas a la Ley de Protección al Consumidor, sin entrar a realizar un extenso análisis de su concepto y aplicaciones en el ámbito internacional, dado que autores muy calificados han hecho tal labor. Se parte de considerar que los valores son las fuentes de dónde surgen los significados más profundos de una cultura y de un tipo de estructuración económica, social y política, motivo del origen de las fuerzas generadoras. Tales valores tienen un contenido y peso diferente de acuerdo con el desarrollo propio de una sociedad o una forma de organización. Así los valores esenciales del Cooperativismo en los últimos treinta años son la **autoayuda** voluntaria y mutua, **la autorresponsabilidad, la democracia, la igualdad, la equidad y la solidaridad**. Los principios constituyen pautas para la acción y el respeto de ellos que asegura que dicha acción se orienta al logro de los objetivos, o los fines que dan razón de ser al movimiento solidario. Los valores, deben ser congruentes con todos los fines, y el conjunto de unos y otras formas de la doctrina (Cracogna, D.I. 1992. pág. 42).

Según García, A. (2012, pág. 41) el valor de la mutualidad corresponde a la igualdad y democracia, la libertad de participación, la responsabilidad de los asociados y la solidaridad, y por último la justicia en la distribución de la riqueza generada o equidad. Macías, A.(2020. pag.20), autor que recientemente asumió la tarea proyectar el concepto y el contenido general de los Valores Cooperativos con la manifestación en la ley española, sostiene que una máxima que se propugna desde la organización

intercooperativa representativa más importante en el nivel mundial, la ACI, es que “el movimiento cooperativo no se basa en normas, sino en valores y principios” y afirma el autor, e que es en el marco legal de cada país donde se garantiza la materialización de aquellos en la forma de actuar del operador económico, la cooperativa, y de quienes se integren en la misma.

Macías, A. (2020. pág. 31) refiere que en el Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), celebrado en Manchester en 1995, se aprobó la Declaración sobre la Identidad Cooperativa, que abarca los valores de las cooperativas, la definición de cooperativa y los siete principios cooperativos vigentes. En la consolidación de los principios cooperativos, se asegura que estos “son las directrices mediante los cuales las cooperativas ponen en práctica sus valores.” Así mismo afirma Macías, que las cooperativas se apoyan en los valores mencionados de tal modo que sus fundadores también los siguen.

En Costa Rica las cooperativas se rigen por los principios establecidos en el artículo 3 ya mencionado, de tal modo que el cooperativista ingresa en forma libre a la cooperativa, en ejercicio del principio de libre adhesión; adquiere como asociado derechos y deberes como es la obligación de respetar el principio de gestión democrática definido como el derecho de voz y un solo voto por asociado, por medio del cual se toman las decisiones sobre la marcha de la cooperativa, como podría ser la decisión sobre el contenido de la política crediticia que afecta a todos los asociados. El deber de cada asociado de entregar aportes al capital al cual corresponde el derecho a la distribución de excedentes, que están sujetos a recuperación del capital y valor del mismo de las manos de los asociados que fueron elegidos como sujetos de crédito -artículo 67-.

En 1994 hubo una reforma importante dirigida a modificar la tipología de cooperativas contemplada en la Ley de Asociaciones Cooperativas, con la promulgación de una ley especial para regular algunos aspectos de la actividad de intermediación financiera en cooperativas, Ley N. 7391 denominada Ley de Regulación de Intermediación Financiera de Organizaciones Cooperativas. En su contenido hay diversos artículos que definen la actividad de intermediación financiera de este tipo de cooperativas. En el artículo 3 establece como actividad de intermediación financiera cooperativa la realización de cualquier acto de captación de dinero de sus propios asociados, con el fin de destinar esos recursos a la entrega de crédito o de inversión en el mercado financiero, cualquiera que sea el documento en el que se formalice la operación, todo de conformidad con el concepto establecido de intermediación financiera del Banco Central de Costa Rica.

Aporta en el artículo 6 de dicha ley la definición de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito como entidades de carácter privado, de naturaleza coopera-

tiva, que se conforman con la intención de fomentar el ahorro entre sus asociados y crear con el resultado de esos insumos, una fuente de crédito que se les transforme en un costo razonable, para solucionar sus necesidades. Tales organizaciones se constituyen para brindarles otros servicios financieros que funcionan mediante un esquema empresarial, que les permite administrar su propio dinero sobre la base de principios democráticos y mejorar sus condiciones sociales, económicas y culturales. Entre otras funciones de la Regulación de Intermediación Financiera de Organizaciones Cooperativas se establece el otorgamiento de créditos a sus asociados, sin variantes en otros temas regulados por la Ley de asociaciones cooperativas, ni modificaciones al Código de Trabajo. El artículo 2 resalta porque califica como actos cooperativos las actividades de intermediación financiera cooperativa, por lo tanto los somete al Derecho cooperativo. No obstante, supletoriamente se regirán por el derecho mercantil, en cuanto sea compatible con su naturaleza especial (Artículo 2. Ley 7391).

Actualmente en la LAC no se han incorporado las propuestas de la ACI sobre el acto cooperativo, el cual se puede observar en el artículo 7 de la Ley Marco para Cooperativas de América Latina. Tampoco la legislación costarricense desarrolla la Declaración de Identidad Cooperativa que contiene los Valores y Principios Cooperativos, y por esa falta de integración de esas instituciones jurídicas, el derecho al crédito de los trabajadores que ingresan a cooperativas de ahorro y crédito reguladas por la Ley 7391, ha tenido varios tropiezos con la reforma de la Ley de Promoción y Defensa Efectiva del Consumidor N°7472, que ya en su artículo 2 contiene la definición de “consumidor” a toda persona física o entidad de hecho o de derecho, que, como destinatario final, adquiere, disfruta o utiliza los bienes o los servicios, o bien, recibe información o propuestas para ello. No hubo distinción en relación con la posición de los cooperativistas que realizan operaciones crediticias con sus cooperativas derivadas de su relación asociativa-cooperativista, al contrario, tales trabajadores-cooperativistas quedaron inmersos en tal definición. Tal posición dio lugar a varias acciones de inconstitucionalidad presentadas contra la versión inicial de la norma 44 de la Ley N. 9859 que impedía el libre ejercicio a gozar de un crédito en una cooperativa y la elección del medio de pago, lo cual forma parte de este ensayo, y se refiere a la importancia de definir más claramente la posición de un deudor que trabaja en una empresa diferente a su cooperativa, pero que es deudor de esa cooperativa y garantiza el pago con su salario, conforme con la naturaleza cooperativa de esa operación.

### 3. La protección constitucional al salario mínimo

El artículo 57 de la Constitución Política se refiere al derecho fundamental de los trabajadores de percibir un salario mínimo. Ese derecho ha sido desarrollado por múltiples convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que han sido incorporados a la legislación costarricense.

- a) Convenio sobre la protección del salario de 1949, ratificado por el Estado costarricense desde el 2 junio 1960, el país tenía el compromiso de respetar el salario mínimo como garantía de protección del trabajador para tener lo mínimo indispensable, por ejemplo, el convenio de la OIT C095, titulado “Convenio sobre la protección del salario” 1949, ratificado por el Estado Costarricense desde el 02 junio 1960, refiere en el artículo 10 la condición de inembargabilidad del salario; 1. El salario no podrá embargarse o cederse sino en la forma y dentro de los límites fijados por la legislación nacional. 2. El salario deberá estar protegido contra su embargo o cesión en la proporción que se considere necesaria para garantizar el mantenimiento del trabajador y de su familia.
- b) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 16 de diciembre de 1966, en su artículo 7 establece el derecho fundamental del trabajador a una remuneración salarial tiene la finalidad de garantizar condiciones de existencia dignas para el ser humano y su núcleo familiar.
- c) Convenio de la OIT C131, titulado “Convenio sobre la fijación de salarios mínimos” de 1970, ratificado en Costa Rica desde el 8 junio 1979, expone en sus numerales 2 y 3 sobre la importancia y protección del salario mínimo de los trabajadores, de la siguiente manera; Artículo 2. 1. Los salarios mínimos tendrán fuerza de ley, no podrán reducirse y la persona o personas que no los apliquen estarán sujetas a sanciones apropiadas de carácter penal o de otra naturaleza. 2. A reserva de lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo, se respetará plenamente la libertad de negociación colectiva.” Artículo 3. Entre los elementos que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de los salarios mínimos deberían incluirse, en la medida en que sea posible y apropiado, de acuerdo con la práctica y las condiciones nacionales, los siguientes: a.-las necesidades de los trabajadores y de sus familias habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales; b.-los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo.

En relación con los tratados internacionales, la Constitución Política prevé en el artículo siete que los convenios internacionales incorporados al ordenamiento jurídico por medio la Asamblea Legislativa son superiores a la ley y en el artículo 48 que todo tratado internacional relativo a Derechos Humanos es parte de la Constitución Política y gozan de rango de norma constitucional. De importancia es revisar la ubicación del artículo 57 dentro de la Constitución Política en el tanto que se encuentra dentro en el Título V de Derechos y Garantías Sociales, y del cual forma parte el artículo 64 sobre fomento de las cooperativas a que se hizo referencia en el aparte dos de este ensayo.

En ese Título también se encuentra el artículo 56, referido al derecho al trabajo, el cual no hace distinción entre trabajo basado en una relación laboral subordinada y el derecho al trabajo como parte de una organización cooperativa. El trabajo se ve como un derecho del individuo y una obligación con la sociedad. Por parte del Estado se garantiza el derecho de libre elección de trabajo, su obligación de procurar que todos tengan una ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía.

El Título V concluye con el artículo 74 referido a la irrenunciabilidad de los derechos y beneficios del Título en comentario, se aclara que el orden de su enumeración no excluye otros que se deriven del principio cristiano de justicia social indicados en la ley; declara la igualdad en su aplicación a favor de todos los factores concurrentes al proceso de producción, y reglamentados en una legislación social y de trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional. En consecuencia, aun cuando existen relaciones de trabajo diferentes, una derivada de relaciones de trabajo subordinadas artículo 57 y otra relación de trabajo cooperativa artículo 64 desarrolladas en las leyes especiales como son el Código de Trabajo y la Ley de Asociaciones Cooperativas respectivamente, ninguna puede pesar más sobre otra porque el legislador de 1949 dejó claro que no puede haber interpretación sobre una posible jerarquización que lleve a considerar que un artículo tiene más peso que otro, el fundamento esencial es la solidaridad nacional.

La existencia del artículo 64 mencionado junto con el análisis de la relación cooperativa hace obligatorio y para efectos de esta comunicación, considerar la posición de un trabajador que pertenece a una cooperativa para distinguir su relación laboral y su relación cooperativizada, una basada en un contrato de trabajo, la otra en un contrato cooperativo cuyos derechos y obligaciones están plasmados en la LAC, los estatutos de la cooperativa correspondiente y los acuerdos de su Asamblea. A esa diferencia se refería Guevara, D. (1967. pág. 49) al manifestar que el elemento que distingue claramente la relación de trabajo, objeto del Derecho de Trabajo, y la rela-

ción cooperativa de trabajo, objeto del Derecho Cooperativo de trabajo es la ausencia total de ésta de la otra parte decir, corrientemente del patrono o tercer beneficiario, próximo o remoto, del hecho social trabajo, así como también la ausencia total de todo salario o contraprestación, justamente, por falta de la otra parte.

También, se debe considerar la ausencia del valor cooperativo de solidaridad que debería tener en cuenta un asociado que sobrepasa su capacidad de crédito y obliga a su cooperativa a ejecutar un pago forzoso, en detrimento de los derechos económicos de los otros asociados, que pueden ver afectados su capital o excedentes del período anual.

#### **4. Derechos del deudor-cooperativista derivados del Código de Trabajo**

De regreso a la relación del trabajador en la empresa de su patrono y dentro de su cooperativa, se observa que el Código de Trabajo en el capítulo V denominado “De las obligaciones de los patronos y de los trabajadores”, estableció una obligación para el patrono y un derecho para el trabajador relacionada con el medio de pago de los créditos que ese trabajador en condición trabajador y de cooperativista podría elegir, según la letra del artículo 69 inciso K). Ese derecho consiste en la deducción del monto de la cuota del salario, acordada con la entidad cooperativa y cuyo rebajo corresponde ejecutarlo al patrono del trabajador. En el 2020, existían algunos intérpretes del artículo mencionado aseveraron que los rebajos sólo podrían operar para adquirir vivienda, esa fue la posición de la Procuraduría General de la República en su dictamen C-078-2020, la cual realizó un enriquecedor análisis sobre la existencia del tope en el salario mínimo y las excepciones a la regla, que se plasma en el siguiente resumen:

1. Ya existe un tope, establecido por ley, aplicable a las deducciones que se pueden practicar al salario de un trabajador, sea este público o privado. Ese tope se encuentra en el artículo 174 del Código de Trabajo, según el cual, los salarios sólo pueden cederse en la proporción en que sean embargables. La autorización conferida por un trabajador para que se realicen deducciones a su salario no es otra cosa que una cesión, por lo que tales deducciones no pueden afectar la suma inembargable establecida en el artículo 172 del Código de Trabajo.
2. De la relación de los artículos 69, inciso k, 172 y 174 del Código de Trabajo, así como del artículo 984, inciso 1, del Código Civil, y de los antecedentes de la ley

N. 4418 de 22 de diciembre de 1969, es posible extraer dos excepciones a la regla establecida en el punto anterior.

- 2.1. La primera excepción nace del compromiso del trabajador mediante las deducciones que pueden comprender, incluso, las proporciones inembargables del salario a las que se refiere el párrafo segundo del artículo 172 del Código de Trabajo, de pagar a las cooperativas, o a las instituciones de crédito legalmente constituidas y regidas por los mismos principios de las cooperativas, cuyo origen podría ser por préstamos o contratos de ahorro y crédito para la adquisición de vivienda propia.

Con respecto al análisis anterior, la Procuraduría mencionada considera que la legislación no excluye el acuerdo entre partes para decidir el medio de pago de las deudas, porque el artículo 45 de la Constitución Política reconoce el derecho a la propiedad privada y su ejercicio pleno, con las salvedades establecidas en este artículo, que no son de aplicación a la autorización de las deducciones de su salario por parte del trabajador para cancelar créditos. Criterio que luego modificó para aceptar la autorización de deducción para otros fines diferentes a préstamos para vivienda.

La Ley de protección y defensa del consumidor se reformó dos veces en 2020 para introducir el artículo 44. La primera en junio a raíz de las acciones de inconstitucionalidad resueltas a favor de las cooperativas y gestiones legislativas tendientes a lograr la reforma de Ley N.9918 se introdujo el concepto del derecho del trabajador consumidor financiero. La segunda reforma consistió en la aprobación de un transitorio para regular la aplicación de esa norma en el tiempo, para aplicarla a las operaciones que se formalizaran luego de su promulgación, o sea que se mantendrían las condiciones pactadas con anterioridad. El resultado fue el reconocimiento del derecho de los trabajadores para solicitar al patrono la deducción de las cuotas para el pago de sus créditos, siempre que exista acuerdo de voluntades entre el trabajador y la entidad acreedora, hasta el límite inembargable.

En la reforma del 2020 destacan dos aspectos; A.-Se establecieron topes a los intereses de créditos, lo cual afectó en forma directa las deudas provenientes de tarjetas de crédito. B.-Se estableció una protección especial al ingreso mínimo que debe recibir el trabajador con lo cual se puso un tope a las deducciones que se podrían hacer en el salario por razón de créditos solicitados o por embargos salariales por deudas por ejemplo en tarjetas de crédito, hipotecas, prendas entre otros aspectos.

En el artículo 44-tercera versión- en mención, existía un tercer párrafo que permitía al trabajador demostrar a los oferentes de crédito su capacidad de pago a fin de determinar la viabilidad del crédito, no sólo con sus ingresos salariales brutos sino con otras fuentes, por ejemplo con recursos provenientes de una microempresa, sin

embargo se eliminó, y fue una lástima porque permitía demostrar una mayor capacidad de pago real y un mayor acceso al crédito bancarizado, alejando a los trabajadores de la banca informal o paralela (shadow banking).

Fue en mayo de 2021 que la Sala Constitucional declaró inconstitucional el párrafo tercero del numeral 44 ter mencionado, dado que la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP) interpuso una acción de inconstitucionalidad contra los párrafos 2 y 3 del artículo bajo este análisis, en defensa de los intereses difusos de todas las personas trabajadoras del país, especialmente aquellos que presentaban un nivel de endeudamiento superior a sus capacidades de pago, lo cual, en su opinión, ponía en riesgo su bienestar y existencia digna. El principal fundamento sostenido por esa Asociación fue que el artículo 57 de la Constitución Política dispone el derecho de todo trabajador a un salario mínimo, de fijación periódica, por jornada normal, para su bienestar y existencia digna. La Asociación consideró que la redacción original permitía la cesión del salario mínimo de los trabajadores a las instituciones crediticias, indiferentemente de si eso implicaba un deterioro de las condiciones socioeconómicas de los trabajadores deudores. Ese resultado lo ligaba con la situación del trabajador, quien quedaba sin los suficientes ingresos para sufragar su propia subsistencia de una manera digna como lo dispone la norma constitucional y acarrearle hambre. Esa posición fue avalada por la Procuraduría General de la República, la cual se allanó a esa acción y motivó que el sector cooperativo se apersonara al expediente, y sus gestiones de oposición dieron como fruto el contenido del voto 11996-21 de la Sala Constitucional. Los defensores cooperativistas acentuaron la particular naturaleza de las cooperativas de ahorro y crédito que las diferencian de los otros intermediarios financieros comerciales. Acentuaron la copropiedad de sus asociados de la cooperativa, que les permite la participación democrática en la gestión y los resultados económicos de la asociación. Apuntaron que lo “Anterior resulta impensable entre un deudor y un intermediario financiero mercantil, donde la marcha de la empresa y sus resultados se mantienen en la esfera privada de la entidad acreedora.” En la normativa especial de las cooperativas de intermediación financiera de ahorro y crédito, se encuentra el mandato legal de promover el uso discreto del crédito entre sus asociados y brindarlo a un costo razonable, por ello está totalmente prohibida la usura.

En síntesis, el voto mencionado estableció que las organizaciones cooperativas se distinguen de las demás agrupaciones por las siguientes características:

1. La naturaleza no lucrativa de la actividad financiera. Los resultados de las actividades de ahorro y crédito de sus agremiados generan excedentes que son propiedad de los propios partícipes de este proceso de intermediación. En consecuencia,

el aporte del ahorro de los asociados es precisamente el capital del cual se ven beneficiados luego para la obtención de créditos, y posteriormente, los excedentes generados en cada período económico también se retribuyen proporcionalmente a cada agremiado (artículo 78, LAC). Sobre esta caracterización es de importancia aclarar que el artículo 78 hace referencia los principios establecidos en el artículo 3, cuyo contenido se explicó al inicio del ensayo y que da base a la Sala Constitucional para rechazar en el caso específico de la acción de inconstitucionalidad cualquier interés por parte del Estado para imponer el impuesto de la renta, en el tanto que se estima que las cooperativas no tienen utilidades sino excedentes con un destino legal determinado.

2. Esos excedentes también se ven reflejados socialmente, ya que las cooperativas propician programas de ayuda especial, subsidios médicos, donaciones, capacitación en temas de interés, emprendimientos, educación, valores, entre otros. El fin de estas, a diferencia de otras entidades, es brindar un servicio a un costo justo a las personas asociadas, que satisfaga sus necesidades, no generar utilidades; por ello, de conformidad con el artículo 78 de la Ley de Asociaciones Cooperativas, los saldos a favor que arroja la liquidación del ejercicio económico correspondiente, son ahorros o excedentes que pertenecen a sus miembros, producidos por la gestión económica de la asociación, con esto se procura una justa distribución de la riqueza y la democratización de la economía. Este planteamiento se relaciona con el tercer Principio cooperativo conocido como **Participación económica de los miembros, aun no incorporado en la LAC pero si con aplicación real y directa en la vida de las cooperativas.**
3. Al ser las personas asociadas copropietarias de la cooperativa, emiten los principales lineamientos para el desarrollo de su asociación y promueven, bajo un sistema de representación democrática, su participación en los órganos de dirección, administración y fiscalización. No existe el segundo Principio cooperativo **Gestión democrática de los miembros definido en la legislación cooperativa costarricense, sin embargo, es ejercido a través de los mecanismos de emisión de voto en asambleas de asociados o sesiones de órganos sociales.-artículo 36 menciona tales órganos.**
4. Según el legislador de 1968, según el artículo 21 LAC, las cooperativas de ahorro y crédito tienen como fin primordial el fomento en sus asociados del hábito del ahorro y el uso discreto del crédito personal solidario, su finalidad es solventar necesidades urgentes en los hogares de los asociados y facilitar la solución de sus problemas de orden económico. Con tales objetivos no hay duda que los Valores Cooperativos de mutualidad, solidaridad y responsabilidad con su prójimo se desarrollan ampliamente. Aún más, existe otro tipo de cooperativas que son de

ahorro y crédito refaccionario, que por ley extienden los beneficios otorgados por ley permitiendo a sus asociados obtener préstamos y servicios de garantía para ayudarlos al mejor desarrollo de sus actividades en explotaciones agrícolas, ganaderas o industriales. Los valores cooperativos de ayuda mutua y solidaridad fueron la base del pensamiento del legislador para ofrecer ese beneficio.

Tal voto rechazó la inconstitucionalidad de la norma y restableció el derecho del trabajador consumidor financiero de pedir las deducciones de planilla para el pago de las operaciones financieras de crédito, voluntariamente contraídas por éste con organizaciones de base asociativa social, cuyo fin no sea el lucro, como es el caso de las cooperativas y asociaciones solidaristas, con el respeto del derecho y libertad de contratación y de asociación del trabajador, sin establecer el tope de un salario mínimo no deducible. Nótese que el fin de esas agrupaciones es facilitar mejores condiciones de vida de los trabajadores y procurar el desarrollo de la solidaridad como instrumento de crecimiento económico y social de los trabajadores, a partir del ahorro de sus trabajadores, y que debe ligarse con el artículo 50 de la Constitución Política, que conmina al Estado a procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.

Los legisladores advirtieron que precisamente en atención con las necesidades económicas de esos trabajadores cuyos ingresos son más reducidos y a la naturaleza de esas agrupaciones, se les debía garantizar, la posibilidad de acceder a créditos con la posibilidad de aplicar las deducciones a sus salarios, mediando la autorización del trabajador, a fin de mantener igualmente los beneficios que obtienen los propios trabajadores de esas asociaciones.

## **5. La Recomendación 193 de 2002 de la OIT. Del trabajador y del asociado cooperativista**

En el seno de OIT surgió la Recomendación de la sobre la promoción de las cooperativas N. 193 de 2002, la cual contiene en su ámbito de aplicación y objetivos el reconocimiento de la cooperativa como una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común a través de una empresa de propiedad conjunta, y de gestión democrática y debe ser empoderada en su aplicación por los Estados.

Además, la Recomendación 193-2002 incorpora el reconocimiento de la identidad cooperativa cuando propone que los Estados deberían alentar el desarrollo y el fortalecimiento de la identidad de las cooperativas basándose en dos aspectos:

- a) Los valores cooperativos de autoayuda, responsabilidad personal, democracia, igualdad, equidad y solidaridad, y una ética fundada en la honestidad, transparencia, responsabilidad social e interés por los demás.
- b) Los principios cooperativos elaborados por el movimiento cooperativo internacional, según figuran en el anexo adjunto a la Declaración de Identidad cooperativa realizada por la ACI, en 1995. Dichos principios son los siguientes: adhesión voluntaria y abierta; gestión democrática por parte de los socios; participación económica de los socios; autonomía e independencia; educación, formación e información; cooperación entre cooperativas, e interés por la comunidad.

De acuerdo con la Constitución de la OIT artículo 19 los Estados Miembros deben cumplir con un proceso de sumisión que consiste en su obligación de someter los convenios y las recomendaciones a las autoridades nacionales competentes. En el caso de una recomendación se debe comunicar a todos los Miembros para su examen, a fin de ponerla en ejecución por medio de la legislación nacional o de otro modo; en el término de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia, con la finalidad fundamental de fomentar la adopción de medidas en el plano nacional para la aplicación de los convenios y de las recomendaciones. La obligación de sumisión no implica la de proponer la ratificación de los convenios o la de aceptar las recomendaciones. La autoridad competente es generalmente el legislador (OIT. 2019).

Sobre la naturaleza jurídica de la Recomendación N. 193 existen diversas posiciones en relación con la obligatoriedad de su acatamiento por parte de los Estados miembros de la OIT, para (Hägen, H. (2013 p.64), es vinculante, sin embargo, en Costa Rica no se reconoce ese estatus por disposición de la Constitución Política, dado que sólo los convenios y tratados internacionales aprobados como ley de la República tienen fuerza de ley. En Costa Rica, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tiene la competencia registral de las entidades cooperativas a través del Departamento de Organizaciones Sociales, dependencia de la Dirección de Asuntos Jurídicos También le corresponde a esa oficina la atención y elaboración de informes de Gobierno relativos a los compromisos y obligaciones derivados de su condición de Estado Miembro ante la Organización Internacional del Trabajo, es por ello que se dictó la única norma que introduce la Recomendación mencionada en el ordenamiento jurídico costarricense, mediante una 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” ( Decreto N. 31-MTSS, 2004).

Por parte de las autoridades del Cooperativismo costarricense no ha existido preocupación por lograr la incorporación en el nivel legal, de los preceptos de la Recomendación N. 193. Y en un desafortunado voto de la Sala Constitucional relacionado con los aspectos tributarios en las Cooperativas, se restó importancia al rol de la Recomendación en las decisiones de los Estados signatarios de la OIT, porque como se indicó se consideró no vinculante para éstos y que por ello perfectamente el Estado podría apartarse de la misma, sea indica el Juez Constitucional "... que tan solo se trata de una posibilidad más, entre muchas, a tomar en consideración por los Estados. Con lo que se confirma, nuevamente, que se está en presencia de un supuesto de libertad de configuración normativa del legislador." (Voto 12552-2022). De tal modo que se ha perdido la oportunidad de remozar los Principios Cooperativos contenidos en la Ley de asociaciones cooperativas vigente, introducir los Valores cooperativos en esa ley, con el fin de que presten el servicio de guías en las decisiones sobre las relaciones de tipo cooperativo de sus asociados. Así, la discusión legislativa y judicial sobre los efectos de las reformas de la ley protectora del consumidor en la actividad crediticia de las organizaciones cooperativas estuvo ayuna de la presencia de los Principios y Valores Cooperativos como guía para aclarar la naturaleza de las cooperativas que pertenecen a los asociados, la relación de asociados con su cooperativa basada en la legislación especial para cooperativas y la naturaleza de la actividad crediticia que surge entre el asociado y su cooperativa.

Desde la emisión de la Recomendación N. 193 en el 2002 al presente la legislación cooperativa costarricense no incorpora el concepto del acto cooperativo, ni la Declaración de identidad cooperativa. Los proyectos de ley presentados por los legisladores en este siglo, dirigidos a modificar la LAC han sido abundantes, pero se caracterizan, reiteradamente, por la ausencia de la introducción del contenido de la Declaración de la Identidad Cooperativa de la ACI y de la Recomendación N. 193 de la OIT, tales proyectos de ley tienden más bien a reducir los recursos de las asociaciones cooperativas. De una revisión de proyectos de ley de los últimos cinco años se puede observar que no hay influencia de la Recomendación número 193 en la política y la legislación costarricense, al contrario, es patente la ausencia de su contenido.

1. Proyecto de ley de impuesto sobre excedentes de las asociaciones cooperativas, expediente. 2017 de 2019.
2. Reformas y adiciones a la Ley de impuesto sobre la renta, ley N. 7092, de 21 abril de 1988, ley para fortalecer la lucha contra el fraude fiscal, expediente N. 20.436, 2017.
3. Ley para combatir la corrupción y el fortalecimiento de las cooperativas como instrumento de la economía social Expediente N. 21.068,2018.

4. Ley para la creación de la transferencia de recursos para el Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOOP) y para el Centro de Estudios y Capacitación y Educación Cooperativa R.L. (CENECOOP R.L.) por parte del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) Expediente N. 22.278, 2020 (Asamblea Legislativa República de Costa Rica).

Por otra parte, de una revisión de las posibles aplicaciones del artículo 131 de LAC que define normas de integración e interpretación según la Ley de Asociaciones Cooperativas se encontró que la Recomendación 193 no ha sido considerada como base para emitir la jurisprudencia administrativa del INFOCOOP, que en realidad debe hacer una labor consultiva y no de decisión de los conflictos entre cooperativas o entre cooperativistas, según lo establece el artículo 157, inciso n) de la LAC. Tampoco esa norma de integración e interpretación ha servido de fundamento en los tribunales de justicia (salvo el desatinado voto que citamos antes de la Sala Constitucional), a pesar que ese artículo es el norte elegido por el legislador cuando se debe conocer el sentido verdadero de la legislación que atañe a los cooperativistas (Castillo, J y Ríos, M.2021). Ese artículo fue tomado en cuenta en los argumentos de los representantes de las cooperativas cuando hicieron su defensa (Expediente 20-021844-0007-CO consultado directamente en la Sala Constitucional y su contenido es el siguiente:

*Artículo 131.- Los casos no previstos en la presente ley, en la escritura social o en los estatutos de la respectiva asociación, se resolverán de acuerdo con los principios que se deriven de esta ley; en su defecto por los principios generales del Derecho Cooperativo, y finalmente por las regulaciones del Código de Trabajo, del Código de Comercio y del Código Civil que por su naturaleza o similitud, puedan ser aplicables a estas asociaciones, siempre que no contravengan los principios, la doctrina y la filosofía cooperativas.*

No se puede, ni se debe diferenciar donde la ley no lo hace, cabe recordar que la LAC en ese artículo remite expresamente al derecho laboral como fuente supletoria. Es claro que, que el trabajador puede comprometer más allá del mínimo legal de su salario, como objeto de embargo si esa ha sido su voluntad y se trata de una cooperativa. En Costa Rica no hay ningún desarrollo de los Principios Generales del Derecho Cooperativo según se menciona en el artículo 131, y más bien los planteamientos de Haggen, H. (2013. pág. 64). Sobre el Derecho Internacional Cooperativo, sería una base doctrinal para guiar las labores interpretativas o de integración de la ley cooperativa. El carácter de norma vinculante asignado por Haggen, H de la Recomendación

193, no puede ser reconocido en Costa Rica, sin embargo, el Cooperativismo mediante el Consejo Nacional de Cooperativas deberían elaborar algunas propuestas de ley para introducir su contenido y aclarar cuáles normas se deben aplicar o prevalecer cuando se trate de relaciones de operaciones crediticias realizadas por un trabajador-cooperativista en su cooperativa.

## **Conclusión**

La reforma de 2020, en la Ley de protección y defensa del consumidor respecto de los derechos del consumidor, en el caso específico de sus efectos en las operaciones de crédito en las cooperativas por los límites establecidos en las deducciones voluntarias del salario como forma de pago tuvo impacto en varias normas constitucionales, las cuales entraron en un aparente conflicto al momento de considerar los derechos del consumidor frente a los derechos del trabajador y los derechos y deberes de los trabajadores afiliados a una cooperativa establecidos desde 1949. Frente a esa situación tomó importancia la revisión de la importancia de los Valores y Principios Cooperativos actuales y como guías para dilucidar ese conflicto, además del servicio que podría haber prestado el contenido de la Recomendación 193 como fuente de interpretación de la legislación cooperativa.

Ese aparente conflicto también tiene su base en la existencia de una normativa creada antes de la misma Constitución Política de 1949, pues como se mencionó en el cuerpo del ensayo, el Código de Trabajo data de 1943 y dentro de su articulado estuvo la primera legislación cooperativa, que fue separada del Código hasta 1968 con la promulgación de la Ley de asociaciones cooperativas, pero muchas normas relativas a los derechos de los cooperativistas en condición de trabajadores se mantienen en ese Código, sin que ninguna situación jurídica hubiera provocado algún conflicto de aplicación con la ley de cooperativas.

Es por la reforma del 2020 mencionada que sale a la luz el problema de muchos trabajadores en una relación de trabajo subordinada, que tenían su salario embargado por préstamos por debajo del mínimo legal y la acción de la Asociación nacional de empleados públicos que estableció una acción de inconstitucionalidad contra las normas laborales que permitían que el trabajador quedara casi sin sustento para el y su familia, por medio de las deducciones a su salario.

También se hizo visible que la introducción de un segundo párrafo del artículo 46 para amparar el derecho del consumidor no había quedado bajo la sombra del artículo 74 que forma parte del Título V de Derechos y Garantías Sociales de la Constitución Política, en el cual se reconoce la irrenunciabilidad de los derechos y

beneficios de ese Título, del cual forman parte tanto el artículo 57 referido al derecho fundamental de los trabajadores de percibir un salario mínimo y el artículo 64 de fomento a las cooperativas, pero no se extiende a otros derechos en diferentes Títulos de ese cuerpo constitucional

En consecuencia, aun cuando existen relaciones de trabajo diferentes, una derivada de relaciones de trabajo subordinadas artículo 57 y otra relación de trabajo cooperativa artículo 64 desarrolladas en las leyes especiales como son el Código de Trabajo y la Ley de Asociaciones Cooperativas respectivamente, ninguna puede pesar más sobre otra porque el legislador de 1949 dejó claro que no puede haber interpretación sobre una posible jerarquización que lleve a considerar que un artículo tiene más peso que otro, el fundamento esencial es la solidaridad nacional.

En concreto el Código de Trabajo, en 1943, en el capítulo V: “De las obligaciones de los patronos y de los trabajadores”, estableció una obligación para el patrono y un derecho para el trabajador relacionada con el medio de pago de los créditos que ese trabajador en condición trabajador y de cooperativista podría elegir, según la letra del artículo 69 inciso K), obligación que entró en conflicto con el artículo 44 ter de la Ley de protección y defensa del consumidor reformada en el 2020 y que desarrollaba la reforma constitucional de protección al consumidor. La ANEP interpuso una acción de inconstitucionalidad contra esa norma esgrimiendo los derechos de los trabajadores en forma general, sin tomar en cuenta que desde 1968, ya existían las cooperativas de ahorro y crédito cuyo fin primordial es el fomento en sus asociados del hábito del ahorro y el uso discreto del crédito personal solidario, así como solventar las necesidades urgentes en los hogares de los asociados y facilitar la solución de sus problemas de orden económico. Por lo cual es importante indicar que ya los Valores Cooperativos de mutualidad, solidaridad y responsabilidad con su prójimo se habían incorporado en parte de la legislación cooperativa costarricense.

Sin embargo, la Sala Constitucional rechazó esa acción reconociendo la relación asociativa del trabajador consumidor financiero como fundamento a su derecho de pedir las deducciones de planilla para el pago de las operaciones financieras de crédito, voluntariamente contraídas por éste con organizaciones de base asociativa social, cuyo fin no sea el lucro, como es el caso de las cooperativas y asociaciones solidaristas, con el respeto del derecho y libertad de contratación y de asociación del trabajador, sin establecer el tope de un salario mínimo no deducible. Se considera que la discusión sobre la aplicación de deducciones o rebajos de cuotas de préstamos del salario de trabajadores miembros de una cooperativa debió tener como eje el respeto a los Valores cooperativos de ayuda mutua y solidaridad entre los más importantes así como el segundo y tercero de los Principios Cooperativos, a lo cual suman los beneficios cooperativos que recibe el asociado en virtud de su relación crediticia con la entidad,

por ejemplo el retorno cooperativo reflejado en la distribución de los excedentes, al final del ejercicio económico. Sin embargo, la Sala Constitucional como se explicó en el texto no los tomó en cuenta para dictar su veredicto a pesar de la existencia del artículo 131 de la Ley de Asociaciones Cooperativas que es una norma de interpretación e integración de la ley cooperativa que se refiere a los Principios universales del Cooperativismo, dentro de los cuales los Principios de **Gestión democrática de los miembros** y **Participación económica de los miembros hubieran dado un mayor sustento dentro del Derecho Cooperativo al voto constitucional, para aclarar** la relación cooperativizada de un trabajador sujeto a una relación laboral subordinada y codueño de una cooperativa.

Otro recurso de interpretación y que hubiera aclarado la contradicción en la aplicación de las normas constitucionales afectadas también hubiera sido tomar en cuenta la inclusión de la Recomendación 193 de la OIT, introducida al ordenamiento jurídico costarricense mediante una directriz del Ministerio de Trabajo.

En síntesis, se considera que es urgente incluir la Recomendación n. 193 de la OIT como parte de las decisiones de los gobernantes, legisladores y cooperativistas de Costa Rica para definir un marco legal más claro para las cooperativas y evitar los conflictos entre leyes como el ejemplo expuesto. Esa Recomendación adolece de carácter vinculante de los Estados signatarios de la Constitución de la OIT y en Costa Rica la Sala Constitucional aclaró que no es vinculante. No hay duda sobre la necesidad de elevar a Convenio o Tratado internacional el contenido de la Recomendación 193, con el objetivo de hacer vinculantes las obligaciones de los Estados. Si Costa Rica hubiera ratificado tal tipo de convenio se habría evitado la discusión sobre la aplicación o no de las deducciones salariales y el enfrentamiento superficial de las normas constitucionales tratadas anteriormente.

## Bibliografía

- ACI: *La Declaración sobre la Identidad Cooperativa de la ACI. Contexto histórico y Relevancia mundial para hoy*. International Cooperative Alliance. <https://www.ica.coop/sites/default/files/news-item-attachments/25-anniversary-concept-note-final-draft-es-854566612.pdf>
- ARDÓN, Luis (2021): *Boletín Judicial* N. 14 del 21 de enero de 2021. Dictamen C-078-2020. Procuraduría General de la República. [https://www.imprentanacional.go.cr/pub-boletin/2021/01/bol\\_21\\_01\\_2021.html](https://www.imprentanacional.go.cr/pub-boletin/2021/01/bol_21_01_2021.html)
- ASAMBLEA LEGISLATIVA (1994): *Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor*. N. 7472. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=26481&nValor3=92463&strTipM](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=26481&nValor3=92463&strTipM)
- ASAMBLEA LEGISLATIVA (1994): *Regulación de Intermediación Financiera de Organizaciones Cooperativas*. Ley N. 7391. [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=11935&nValor3=93291&strTipM](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=11935&nValor3=93291&strTipM)
- ASAMBLEA LEGISLATIVA (2020): *Reformas Ley de 16 de junio del 2020 N. 9918*. SINALEVI. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=91663&nValor3=121084&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=91663&nValor3=121084&strTipM=TC)
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo (2001): *Compendio de Derecho Laboral*, Tomo I. (pág. 610, 611), Editorial Heliasta Buenos Aires, Argentina.
- CÓDIGO DE TRABAJO (1943): *Código de Trabajo de la República de Costa Rica de 1943*. [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=8045&nValor3=8618&strTipM=TC](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=8045&nValor3=8618&strTipM=TC)
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA (1871): *Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de diciembre de 1871*. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=41241&nValor3=86819&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=41241&nValor3=86819&strTipM=TC)
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA (1949): *Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949*. <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>

- ESTELLER, David (1992): *Las Cooperativas no Deben Pagar Impuestos*, Cayapa, Universidad de los Andes.
- DAILY, Jaime (1967): *Derecho Cooperativo*, Universidad Central de Venezuela.
- DEPARTAMENTO DE NORMAS INTERNACIONALES DE TRABAJO. (2019): *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, Organización Internacional del Trabajo. <https://www.ilo.org/es/publications/manual-sobre-procedimientos-en-materia-de-convenios-y-recomendaciones-1>
- EXPEDIENTE 20-021844-0007-CO consultado directamente en la Sala Constitucional.
- GARCÍA, Alberto (2012): *Instituciones de Derecho Cooperativo y de la Economía Social-Solidaria*, Tomo I, La Empresa de Economía Social y Solidaria, Editorial Académica Española, p. 41.
- GODÍNEZ, Alexander & OLASO, Jorge (s.f.): *Los antecedentes de la jurisdicción laboral y la reforma procesal laboral en Costa Rica*.  
[https://salasegunda.poder-judicial.go.cr/images/Enlaces/HISTORIA\\_DEL\\_DERECHO\\_PROCESAL\\_LABORAL\\_-\\_CAPITULO\\_COSTA\\_RICA\\_1.docx](https://salasegunda.poder-judicial.go.cr/images/Enlaces/HISTORIA_DEL_DERECHO_PROCESAL_LABORAL_-_CAPITULO_COSTA_RICA_1.docx) 74
- HÄGEN, Henry (2013): 4.4. Naturaleza del derecho Cooperativo. 4.4.2. Derecho de Desarrollo. Hagen, H (Ed.). *Orientaciones para la legislación cooperativa*, Segunda Edición, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (2024): *Ratificaciones de Costa Rica*, International Labour Organization. [https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200\\_COUNTRY\\_ID:102599](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102599)
- INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO: *Compendio de la Ley de Asociaciones Cooperativas*. 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, DECRETO EJECUTIVO N. 31-MTSS-2004. <https://www.pgrweb.go.cr/DOCS/NORMAS/1/VIGENTE/Z/2000-2009/2000-2004/2004/CE30/738DA.HTML>
- LEY DE ASOCIACIONES COOPERATIVAS (1968): [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=32655](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=32655)
- LEY DE MARCO PARA COOPERATIVAS DE AMÉRICA LATINA (S.f): <https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/LeyMarcoAL.pdf>
- MACÍAS, Antonio José (2020): *La Proyección de los Valores Cooperativos*, Editorial Dykinson, p. 31.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (2024): *Convenios Internacionales*.

<https://www.mtss.go.cr/elministerio/marco-legal/convenios-internacionales.html>

OLEA, Manuel Alonso (1997): *Derecho del Trabajo*, Editorial Civitas, pp. 311-312.

RÍOS, Mayrand & CASTILLO, Juan (2021): *Ley de Asociaciones Cooperativas y creación del Instituto de Fomento Cooperativo* - 1ª. ed. San José, C. R. Instituto de Fomento Cooperativo.

ROBLES, Martin (2018): *Plan estratégico del CONACOOOP para el periodo 2028-2022*, Consejo Nacional de Cooperativas. <https://conacoop.coop/wp-content/uploads/2020/01/PLAN-ESTRATE%CC%81GICO-DEL-CONACOOOP-2018.pdf>

UCOMUR (S.f): *Principios Cooperativos*, Ucomur.

<https://ucomur.org/cooperativismo/principios-cooperativos/>

Voto 656-2022 Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica

Votos 11996-21 y 12552-2022 Sala Constitucional Corte Suprema de Justicia de Costa Rica

Expediente 20-021844-0007-CO de la Sala Constitucional