



Informe de Investigación

TÍTULO: FUNDAMENTO DE LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA A COOPERATIVAS

Rama del Derecho: Derecho Administrativo	Descriptor: Otro
Tipo de investigación: Compuesta	Palabras clave: Intervención financiera, disolución, liquidación
Fuentes: Doctrina Normativa Jurisprudencia	Fecha de elaboración: 05/10

Índice de contenido de la Investigación

1. RESUMEN.....	1
2. DOCTRINA.....	2
Intermediación estatal fundamentada en la protección del interés público.....	2
Especialización de la regulación respectiva a cooperativas.....	3
Disolución de una cooperativa.....	4
Causales de disolución.....	4
Trámite de la disolución.....	7
Liquidación de cooperativas.....	8
Trámite de la liquidación.....	8
3. NORMATIVA.....	10
Ley de regulación de la actividad de intermediación financiera de organizaciones cooperativas.....	10
Ley de asociaciones cooperativas y creación del INFOCOOP.....	11
4. PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. . .	13
Liquidación de cooperativa no se trata de quiebra.....	13

1. RESUMEN

El presente informe de investigación desarrolla el fundamento de la intervención estatal financiera a las asociaciones cooperativas, así como sus presupuestos de disolución y liquidación, y la normativa en que se amparan, por último se incluye el pronunciamiento de la PGR que explica la



no procedencia de la quiebra en caso de cooperativas.

2. DOCTRINA

Intermediación estatal fundamentada en la protección del interés público

[CARRANZA RODRÍGUEZ, VARGAS PACHECO]¹

“La intervención del Estado permite que la utilización de los capitales conferidos a los intermediarios financieros sea más eficiente, permitiendo así la promoción del desarrollo económico – social y la protección de esos capitales de manejos indebidos que los podrían poner en peligro.

Los ahorrantes e inversionistas tienen derecho a que sus ahorros y depósitos sean administrados de manera segura y eficaz, por lo que se requiere de mecanismos de control y control respaldados por un cuerpo normativo sólido que tenga como principal objetivo, la formación de un adecuado sistema normativo.

En la medida que los intermediarios financieros hagan una incorrecta utilización de estos recursos, no se lograría con el fin de bienestar social y, en vez de esto, se estaría más bien disminuyendo la confianza y seguridad de los ahorrantes activos y potenciales.

A la luz de este contexto, se dice que la intermediación financiera es una actividad empresarial de interés público, en la medida que este último constituye el fundamento jurídico de la intervención estatal en las operaciones de las instituciones financieras.”

Especialización de la regulación respectiva a cooperativas

[CARRANZA RODRÍGUEZ, VARGAS PACHECO]²

“Dentro de el sector cooperativo, corresponden las actividades de intermediación financiera en forma especializada a las cooperativas de ahorro y crédito a las cuales la ley les da la función de “fomentar en sus asociados el hábito del ahorro y el uso discreto del crédito personal solidario”.

Las cooperativas de ahorro y crédito son organizaciones privadas de naturaleza cooperativa dedicadas a la captación de recursos financieros de sus propios asociados con el fin de destinar estos fondos al otorgamiento de créditos o inversiones en el mercado financiero, independientemente del documento en que se formalice la operación.

Según Mauricio Luis Mizrahi, “la Cooperativa de Crédito es una asociación de personas que, sin propósitos de lucro, se agrupan para volcar en una caja común su movimiento financiero, y crean con ello disponibilidades dinerarias con las que se auto abastecen crediticiamente, satisfaciendo igualmente sus necesidades económicas, educativas, asistenciales y culturales, en beneficio de la comunidad.

Esta captación de ahorros de asociados y la destinación de éstos al otorgamiento de préstamos a ellos mismos, implica que se trata de una actividad de intermediación financiera realizada, en principio, dentro de un mercado cerrado, es decir, entre sus propios asociados.

Esta circunstancia obliga a que la regulación de este tipo de intermediación financiera sea diferente a la que opera con respecto a los demás intermediarios financieros, ya que, como es notorio, la caracterizan ciertos rasgos esenciales que varían y que justifican un tratamiento diferenciado; para que así, puedan lograr las cooperativas sus objetivos económicos y sociales y garantizar a sus asociados, una más segura y eficiente administración de sus recursos.”



Disolución de una cooperativa

[FONSECA]³

“La disolución es el proceso que conduce a la extinción de la cooperativa como persona jurídica, analógica y sencillamente podría decirse que, en el mundo jurídico, la cooperativa nace mediante su constitución e inscripción y muere mediante la disolución y liquidación.

Esto obedece a qué, si bien los asociados fundadores inician el proyecto cooperativo con una duración indefinida, a lo largo de su existencia pueden surgir situaciones que justifiquen la conclusión de la empresa común, lo cual puede obedecer a la decisión del mismo grupo asociativo o por imperativo legal, es decir por haber incurrido la cooperativa en causales que las alejan de un funcionamiento ajustado a derecho, lo cual detallaremos más adelante.

En este sentido acertadamente Althaus señala: “Pese a su vocación de perpetuidad traducida en la ilimitación de su plazo de duración, las cooperativas, como así todas las obras humanas, tienen una existencia que se extiende a lo largo de un lapso temporal que, si indeterminado “ad initio”, no por ello deja de tener un principio y un fin, que con frecuencia ha tentado en el ámbito del derecho societario la comparación con el nacimiento y la muerte de los seres animados”.

Causales de disolución

“Con base en lo establecido en los artículos 85, 86 y 87 de la LAC, se pueden enlistar las siguientes causales de disolución:

- *Por voluntad de las dos terceras partes de los asociados.*

- Cuando el número de asociados se haya reducido a una cifra inferior a la legal.
- Cuando el patrimonio social se redujere a un monto inferior al legal.
- Por fusión o incorporación a otra asociación cooperativa.
- Cuando no pudieren iniciar operaciones dentro de los 90 días posteriores a su constitución legal.
- Por haber llenado su objetivo social o por haber cumplido sus finalidades.

Por cualquiera otra causa que hiciera imposible el cumplimiento de sus objetivos.

Como puede observarse el primer supuesto contiene lo que podría llamarse la disolución voluntaria, es decir que deriva de la decisión de los asociados en no continuar con la cooperativa (igual ocurre con la fusión), las demás causales operan por mandato legal y por lo tanto escapan de la voluntad de los asociados. Veamos en detalle cada una de esas causales:

- Por cualquiera otra causa que hiciera imposible el cumplimiento de sus objetivos.

En relación con la primera causal "Por voluntad de las dos terceras partes de los asociados" ha de entenderse, que se trata de los asociados reunidos en Asamblea, convocada con todas las formalidades exigidas legal y estatutariamente, los cuales deben adoptar esta decisión por mayoría calificada, es decir las dos terceras partes de los asociados.

En relación con las cooperativas que funcionan mediante el sistema de Asamblea de Delegados el INFOCOOP ha mantenido la siguiente posición:

"El criterio reiterado de este Despacho ha sido que las cooperativas que tienen el sistema de Asamblea de Delegados, pueden acordar su disolución por acuerdo de las dos terceras partes del total de los delegados designados".

- Cuando el número de asociados se haya reducido a una cifra inferior a la legal: La segunda

causal se configura “cuando el número de asociados se haya reducido a una cifra inferior a la legal.” Ese mínimo se refiere al exigido legalmente para la constitución de la cooperativa, así en las cooperativas de primer grado son veinte asociados, salvo en las cooperativas de autogestión en las que el número mínimo es de doce asociados (LAC, artículo 31). En las de segundo grado (uniones y federaciones) el mínimo es de cinco afiliadas (LAC, artículo 94).

“El precepto es congruente con la exigencia de un mínimo de asociados que refleja características sociológicas de la cooperativa como organismo de grupo o categoría, y por ende, en principio de masas. El mínimo exigido para la constitución debe mantenerse a lo largo de toda su existencia, imponiéndose en su defecto la disolución [...]”

· Cuando el patrimonio social se redujere a un monto inferior al legal: Tal como se señala en el Capítulo II, uno de los requisitos legales para la constitución de la cooperativa es que los asociados procedan a integrar el capital social mediante sus aportes, los cuales podrán ser en dinero, bienes muebles o inmuebles, trabajo, entre otros. En el caso de los aportes dinerarios, en el acto de constitución los asociados deberán pagar al menos el 25% de su aporte y suscribir el saldo.

Legalmente, este aporte inicial constituye el capital social mínimo con el que la cooperativa debe operar durante su existencia. En caso de que ese aporte inicial venga a menos, nuestra PGR ha estimado que existe un “estado de descapitalización” y que por protección a los terceros y acreedores debe procederse con la disolución de la cooperativa.

· Cuando no pudieron iniciar operaciones dentro de los 90 días posteriores a su constitución legal: Nuestro legislador ha estimado que la cooperativa que no empiece a funcionar tres meses después de constituida incurrirá en esta causal. No obstante, la norma no debe aplicarse de manera irrestricta, sino que debe reservarse para aquellos casos en que se evidencia un desinterés por parte de los asociados, porque no puede obviarse que pueden existir situaciones totalmente ajenas a los asociados que motiven el atraso, por lo que cada caso o situación debe ser valorada prudencialmente.



· *Por fusión o incorporación a otra asociación cooperativa*

· *Por haber llenado su objetivo social o por haber cumplido sus finalidades: Se presenta cuando los objetivos para los cuales nació la cooperativa fueron cumplidos, es el caso típico de las cooperativas organizadas exclusivamente para dotar a los asociados de viviendas, una vez construidas éstas la entidad debe desaparecer, salvo claro está que el grupo desee mantenerla para otras actividades como el mantenimiento, la reparación o ampliación.*

· *Por cualquier otra causa que hiciera imposible el cumplimiento de sus objetivos: Mediante esta disposición el legislador deja abierta la posibilidad de que existan otras causales de disolución, diferentes a las señaladas, siempre que tengan como efecto la imposibilidad de que el objeto social para el cual nació la cooperativa sea alcanzado.”*

Trámite de la disolución

“El estudio de disolución de las cooperativas es competencia del Departamento de Supervisión del INFOCOOP, el cual debe ser elaborado con plena participación de la cooperativa, es decir, otorgándole audiencia sobre las irregularidades decretadas.

La decisión final, en cuanto a solicitar la disolución de una cooperativa, corresponde a la Dirección Ejecutiva del INFOCOOP que, usualmente, ejecuta esta decisión mediante el Departamento Legal.

La demanda de disolución se presenta ante el Juzgado de Trabajo del domicilio de la cooperativa por disolver (LAC, artículo 133).

Esta se tramitará con base en las disposiciones del Código Procesal Penal para los juicios sumarios (Código de Trabajo Vigente, artículo 402).



Mediante este proceso el juez respectivo declara disuelta la cooperativa, la cual conservará su personalidad jurídica, exclusivamente, para el trámite de liquidación (LAC, artículo 89).”

Liquidación de cooperativas

[FONSECA]⁴

“Nuestra ley de cooperativas dispone que una vez acordada por la Asamblea u ordenada jurídicamente la disolución, la cooperativa entrará en liquidación, conservando exclusivamente para tales efectos su personalidad jurídica, salvo en los casos de fusión e incorporación en los que, como se analizó supra, la cooperativa se disuelve sin liquidarse (LAC, artículo 89).

Althaus caracteriza la liquidación en los siguientes términos: “La extinción de la cooperativa no se produce automática e inmediatamente por efecto de la disolución, sino que ella demanda un período más o menos prolongado, durante el cual es menester desarrollar una variada actividad encaminada a ponerle fin al complejo de relaciones jurídicas que dio origen al nacimiento y la actuación del entre colectivo. Este puente de pasaje entre la vida activa de la entidad y su extinción definitiva, es la liquidación. La liquidación es un proceso que comprende una serie de operaciones destinadas a ponerle fin a las operaciones pendientes, realizar los bienes componentes del activo, cancelar el pasivo, reembolsar las cuotas sociales y dar al remanente el destino desinteresado previsto por la Ley.”

Trámite de la liquidación

“Por disposición legal, la liquidación estará a cargo de una Comisión Liquidadora, integrada por tres miembros, dos de ellos nombrados por el INFOCOOP en representación de él mismo y de los



acreedores, y el tercero por el Consejo de Administración de la cooperativa en liquidación.

En caso de que el Consejo de Administración no efectúe dicha designación, el INFOCOOP designará también al tercer miembro, a condición de que sea un asociado de la cooperativa en liquidación (LAC, artículo 89).

Esta Comisión Liquidadora asumirá la representación de la cooperativa hasta su extinción definitiva y, según lo establecido en el artículo 92 de la LAC, esta tendrá las siguientes facultades y deberes:

- Concluir las operaciones sociales que hubieren quedado pendientes al tiempo de la disolución, cuando ello fuere legalmente posible.*
- Cobrar los créditos y satisfacer las operaciones de la cooperativa.*
- Vender los bienes de la asociación por el precio autorizado, según las normas de la liquidación.*
- Elaborar el estado final de liquidación e informarlo al INFOCOOP.*

En cuanto al destino del haber social, el artículo 90 de la LAC establece que debe cubrir los siguientes rubros, en el orden en que aparecen indicados:

- Cancelación de los salarios y las prestaciones de los trabajadores de la cooperativa.*
- Satisfacer todas las deudas de la asociación.*
- Pagar a los asociados el valor de sus certificados de aportación y las cuotas de inversión.*
- Fortalecer el Fondo Nacional de Cooperativas de Autogestión en el caso de liquidación de cooperativas de este tipo.*
- Distribuir entre los asociados los excedentes e intereses que pudieren haberse acumulado en el ejercicio que corría hasta el momento de declararse la liquidación en las cooperativas que no son de autogestión.*

Luego de cubiertos estos extremos, los activos sobrantes en caso de que los haya, deberán destinarse a engrosar el fondo de educación cooperativa del INFOCOOP, excepto cuando se trate



de cooperativas de autogestión, caso en el cual se destinarán al fondo de esas cooperativas, en este caso la Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión, decidirá el destino de los mismos, los cuales podrán ser arrendados o adjudicados a otras cooperativas de autogestión (LAC, artículo 88).

La Comisión Liquidadora tendrá un plazo de 90 días, contados a partir de su constitución, para presentar al INFOCOOP, el informe final de la liquidación, plazo que podrá ser ampliado cuando medie causa justificada (LAC, artículo 91).

Una vez concluido el trámite de la liquidación, el INFOCOOP procederá a publicar tal situación en el Diario Oficial. Asimismo, se solicitará la cancelación de la inscripción registral de la cooperativa, con lo cual se extingue como organización y como sujeto de derecho.”

3. NORMATIVA

Ley de regulación de la actividad de intermediación financiera de organizaciones cooperativas

ARTÍCULO 1.- La presente Ley tiene por objeto regular la actividad de intermediación financiera que realizan las organizaciones cooperativas, con el propósito de que cumplan con sus objetivos económicos y sociales y garanticen a los asociados, la más eficiente y segura administración de sus recursos.

ARTÍCULO 2.- Las actividades de intermediación financiera cooperativa son actos cooperativos, por lo cual quedan sometidos al derecho cooperativo; sin embargo, supletoriamente se regirán por el derecho mercantil, en cuanto sea compatible con su naturaleza especial.



ARTÍCULO 3.- Por actividad de intermediación financiera cooperativa, se entiende la realización de cualquier acto de captación de dinero de sus propios asociados, con el propósito de destinar esos recursos al otorgamiento de crédito o de inversión en el mercado financiero, cualquiera que sea el documento en que se formalice la operación, todo de conformidad con la definición de intermediación financiera establecida por el Banco Central de Costa Rica.

ARTÍCULO 4.- Las actividades de intermediación financiera cooperativa sólo podrán efectuarse con los propios asociados, salvo las excepciones indicadas en esta Ley. Se prohíbe a las cooperativas la realización de esas actividades con terceros no asociados y, para estos efectos se declara inaplicable lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley de Asociaciones Cooperativas.

ARTÍCULO 5.- La actividad de intermediación financiera cooperativa deberá efectuarse, en forma especializada, por parte de organizaciones cooperativas de ahorro y crédito.

Únicamente las cooperativas que desarrollen, en forma habitual, las actividades de intermediación financiera estarán reguladas por lo dispuesto en esta Ley.

Ley de asociaciones cooperativas y creación del INFOCOOP

ARTÍCULO 85.- Las cooperativas podrán acordar su disolución por cualquiera de las siguientes causas:

- a) Por voluntad de las dos terceras partes de sus miembros;
- b) Por haber llenado su objetivo o por haber cumplido sus finalidades; y
- c) Por fusión e incorporación a otra asociación cooperativa.

Las cooperativas de autogestión para acordar su disolución deberán notificar a la Comisión



Permanente de Cooperativas de Autogestión la que realizará los estudios necesarios para cumplir con lo que establece el artículo 88.

ARTÍCULO 86.- Por gestión de los organismos de integración del sector, que representen el veinticinco por ciento (25%) de los asociados, siempre y cuando ese número no sea inferior a diez, o por iniciativa propia, el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo solicitará al Tribunal de Trabajo la disolución de una cooperativa, si se le comprueba en juicio que:

- a) El número de asociados se ha reducido a una cifra inferior a la legal.
- b) Por cualquier otra causa, se hace imposible el cumplimiento de sus objetivos. (Así reformado por el artículo 1º de la Ley N°7053 de 9 de diciembre de 1986)

ARTÍCULO 87.- El Instituto Nacional de Fomento Cooperativo solicitará la disolución de aquellas cooperativas que, a su juicio, dejen de llenar los requisitos exigidos en la ley para su constitución y funcionamiento, previa consulta a los organismos de integración del sector de que se trate.

Dicha petición será motivada y se presentará una vez transcurrido un plazo no menor de quince días ni mayor de tres meses, que se otorgará mediante comunicación oficial escrita. La solicitud se dirigirá a la cooperativa, a efecto de que trate de corregir los defectos señalados para evitar su disolución.

Se entenderá que las cooperativas no llenan los requisitos legales cuando:

- a) No pudieren iniciar su funcionamiento dentro de los noventa días siguientes a la constitución legal o no pudieren cumplir sus fines sociales.
- b) Se hallaren en cualquiera de los casos previstos en el artículo 86.

- c) El patrimonio social se redujere a un monto inferior al legal.
 - d) No distribuyeren los saldos o excedentes de acuerdo con la presente ley y sus estatutos.
- (Así reformado por el artículo 1º de la Ley N° 7053 de 9 de diciembre de 1986).

4. PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Liquidación de cooperativa no se trata de quiebra

[C-043-95]⁵

"Con la aprobación del señor Procurador General de la República, me refiero a su atento oficio AGEF-106 de 17 de febrero último, mediante el cual solicita el criterio de la Procuraduría en relación con la aplicación del artículo 37 de la "Ley de Regulación de la Actividad de Intermediación Financiera de las Organizaciones Cooperativas".

Anexa la Auditoría General el criterio de la Asesoría Legal de ese Organo. En dicho informe se afirma que la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica no contempla norma alguna referida a la liquidación de cooperativas, a bancos o empresas financieras. La Ley, en sus artículos 132 y 133, se ocupa de regular el régimen jurídico aplicable a las denominadas intervenciones. Normas referidas a sociedades anónimas, entes susceptibles de quiebra. Las normas en cuestión no son aplicables a las cooperativas porque éstas no quiebran, solo pueden liquidarse. La jurisdicción aplicable a las cooperativas es la laboral y no la civil común. Se agrega, además, que la Ley de Asociaciones Cooperativas contiene un capítulo específico sobre disolución y liquidación de cooperativas en el que se regulan los pasos para terminar o liquidar estas organizaciones. Por lo que considera que si bien la Ley N. 7391 incorpora las cooperativas dentro del marco regulatorio de la AGEF, no contiene disposiciones aplicables a la disolución y liquidación de las cooperativas, por lo que debe interpretarse en forma integrada. Concluye que las disposiciones que conforman el Capítulo VIII de la Ley de Asociaciones Cooperativas se encuentran vigentes y aplicables a las



Cooperativas de Ahorro y Crédito, por lo que en caso de que se decida disolverla o liquidarla, se procedería conforme lo allí dispuesto.

De conformidad con lo anterior, el problema que debe dilucidarse es cuál es el régimen de sanción, intervención, disolución y liquidación de las Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito, aspecto al que de seguido nos avocamos.

A-. LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO: UNA ORGANIZACION COOPERATIVA

La Ley N. 7391 de 27 de abril de 1994, "Ley de Regulación de la Actividad de Intermediación Financiera de las Organizaciones Cooperativas", tiene como objeto normar la actividad financiera de las cooperativas de Ahorro y Crédito, tal como resulta del artículo 1º de esa ley: "Art. 1º.-

La presente Ley tiene por objeto regular la actividad de intermediación financiera que realizan las organizaciones cooperativas, con el propósito de que cumplan con sus objetivos económicos y sociales y garanticen a los asociados, la más eficiente y segura administración de sus recursos".

Se considera, a estos efectos, que las cooperativas realizan actividad financiera, entendida en los términos del artículo 3º de la ley, lo que justifica una regulación especial del accionar cooperativo y, en particular, respecto del control que debe ser ejercido sobre la regularidad de esa actividad financiera. Lo que no significa, sin embargo, que las cooperativas que realizan esos actos así como los actos en sí mismos considerados, cambien de naturaleza. En cuanto a los actos, porque el artículo 2º de la Ley expresamente señala que "las actividades de intermediación financiera cooperativa son actos cooperativos". Actos cooperativos que se rigen por el derecho cooperativo, sin perjuicio de la aplicación supletoria del derecho mercantil.

En cuanto a la naturaleza de la entidad que se considera financiera, ésta continúa siendo cooperativa, así como es cooperativa su finalidad según se deriva del artículo 6º de la Ley N. 7391: "ARTICULO 6.-

Las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito son entidades de carácter privado, de naturaleza cooperativa, que se constituyen con el propósito de promover el ahorro entre sus asociados y de crear, con el producto de esos recursos, una fuente de crédito que se les traslada a un costo razonable, para solventar sus necesidades. Asimismo 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.

(....)".

Sin embargo, esa naturaleza cooperativa no implica una sumisión absoluta al régimen jurídico cooperativo. Las cooperativas de ahorro y crédito, en tanto intermediarios financieros, se rigen por la Ley 7391 de 27 de abril de 1994 y algunas normas de la Ley Orgánica del Banco Central, según resulta de lo dispuesto en los artículos 7 y 8 de la Ley 7391 de referencia. También les resulta aplicable las disposiciones dictadas por la Junta Directiva del Banco Central en materia monetaria y crediticia, así como las de la Auditoría General de Entidades Financieras en el ámbito de su competencia. Por consiguiente, la constitución e integración de su órganos directores es la propia del resto de las organizaciones cooperativas (según se deriva de los artículos 6 y 8 de la Ley de cita), excepción hecha del registro y la verificación prevista sobre la reunión de requisitos para funcionar a cargo de la Auditoría General de Entidades Financieras y de la autorización para operar como intermediario financiero extendida por la Junta Directiva del Banco Central.

Esta particularidad del régimen de las cooperativas de ahorro y crédito cobra singular importancia cuando se trata de determinar el régimen disciplinario y de control a que puede estar sujeta la cooperativa.

B-. UNA AMPLIACION DEL CONTROL Respecto del control de la cooperativa-intermediario financiero, dispone en lo conducente el párrafo primero, in fine, del artículo 7º de la Ley N. 7391:



"...Su fiscalización y vigilancia corresponde a la Auditoría General de Entidades Financieras".

Precepto que concretiza el artículo 31, primer párrafo, de la Ley: "La supervisión y vigilancia de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito y la de las federaciones, a las que se encuentren afiliadas, corresponde a una unidad administrativa especializada de la Auditoría General de Entidades Financieras".

Se introduce así una modificación sustancial en el régimen jurídico de las asociaciones cooperativas de ahorro y crédito, puesto que, a diferencia del resto de estas organizaciones, las intermediarias financieras están sujetas no sólo al control del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (artículos 97, 98 y 156 de la Ley de Asociaciones Cooperativas) sino que ahora lo están también de un órgano externo al sector cooperativo, como lo es la Auditoría General de Entidades Financieras. Este Organismo se convierte en el "ente (sic) regulador" de las cooperativas de ahorro y crédito y sus organismos de integración en lo referente a la intermediación financiera. Control que se justifica en el tanto la cooperativa actúe como intermediario financiero y que se ejerce en aplicación de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Banco Central y en la ley N. 7391.

La competencia de la Auditoría es especial en cuanto está referida únicamente a la operación de la cooperativa de ahorro y crédito en cuanto intermediaria financiera y se enmarca en lo dispuesto por la Ley N. 7391 de repetida cita. Lo que significa que en los otros aspectos, organizativos, reglamentación interna, etc, el control corresponde al Instituto Nacional de Fomento Cooperativo.

Dada esa modificación legal en orden a la competencia para ejercer el control, corresponde modificar lo establecido por esta Procuraduría en dictamen C-095-89 de 2 de junio de 1989, conclusión j), en cuanto se afirmó que: "...el ente llamado a ejercer el control directo de la actividad financiera desplegada por esas organizaciones (cooperativas) es el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo".

C-. UNA NECESARIA INTEGRACION DE NORMAS

La AGEF ejerce respecto de las asociaciones cooperativas las funciones atribuidas por la citada Ley Orgánica del Banco Central y las otorgadas por la nueva Ley en su artículo 32. El ejercicio de estas últimas no ofrece problema en el tanto que son expresa y exclusivamente atribuidas respecto de las cooperativas de ahorro y crédito. Empero, la remisión a la competencia general sí presenta problemas, en la medida en que se trata de potestades atribuidas respecto de entes sujetos a un régimen jurídico diferente al cooperativo.

Lo anterior cobra particular relevancia en virtud de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 7391: "El régimen de sanciones, saneamiento, intervenciones, totales o parciales, y la liquidación de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, en el título correspondiente a la Auditoría General de Entidades Financieras".

De conformidad con dicho precepto, la Auditoría ejercería un poder sancionatorio, de "saneamiento", interventor y liquidador de las cooperativas intermediarias financieras. Facultades que realizaría conforme lo dispuesto en la Ley Orgánica del Banco Central. La potestad sancionatoria expresada, por medio de la imposición de multas, y la función de corrección (artículo 131, 6 de la Ley Orgánica del Banco Central) pueden ser ejercidas con prescindencia de la naturaleza del ente sobre el cual se actúa: se trata de sancionar un incumplimiento mediante la imposición de una multa o de corregir procedimientos o actuaciones consideradas incorrectas o inconvenientes desde el punto de vista de la técnica, correcciones que están determinadas por la condición de intermediario financiero y en razón de los intereses del mercado y del interés público económico. Por lo que para esos efectos, la naturaleza del ente corregido o sancionado resulta irrelevante. Igual situación no se presenta, empero, con la intervención y la liquidación.

La intervención de las entidades financieras, bancarias o no, conlleva un juicio sobre la viabilidad financiera del operar de las entidades intervenidas. Dispone en lo conducente el artículo 133 de la Ley Orgánica del Banco Central: "La Auditoría General de Entidades Financieras, previa decisión

de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, podrá intervenir una entidad financiera privada bajo su ámbito de acción, cada vez que ocurra alguno de los siguientes hechos: (...).

La resolución en la que se ordene la intervención conlleva la facultad de ordenar una reorganización de la entidad financiera, o de solicitar judicialmente su liquidación forzosa, cuando se trate de entidades privadas".

La intervención de una cooperativa de ahorro y crédito debe responder a los motivos establecidos en las Leyes Orgánica del Banco Central y de Regulación de la Actividad de Intermediación Financiera de las Organizaciones Cooperativas. El procedimiento para intervenir, a falta de disposiciones concretas en la Ley N. 7391, se rige por lo dispuesto en la Ley Orgánica del Banco Central. En igual forma, podría afirmarse que el interventor se conducirá por las disposiciones establecidas en la Ley de cita para la intervención de otras entidades financieras privadas. El problema se presenta con la forma de concluir la intervención.

Dispone el artículo 134.4 de la Ley Orgánica del Banco Central: "La intervención, ya sea parcial o total, no podrá exceder de ciento ochenta días naturales. Treinta días naturales antes de vencer este plazo, la Junta Directiva del Banco Central deberá decidir si permite a la entidad continuar con sus operaciones, o bien, si solicita autorización al juez civil para la declaratoria de quiebra...".

Corresponde al Banco Central decidir si la entidad intervenida puede continuar operando como intermediario financiero o si, por el contrario, debe cesar esa actividad. La forma de cese prevista en dicho numeral es la quiebra, que está precedida por un período de liquidación.

Resulta claro para esta Procuraduría que las referencias al régimen de quiebra y a la actuación de la jurisdicción civil están motivadas en la circunstancia de que las entidades financieras privadas, contempladas en los artículos de referencia, son sociedades anónimas. Esa naturaleza justifica que las entidades financieras sean sometidas a un proceso de quiebra, cuyo conocimiento corresponde al juez civil. En ese sentido, existe una coincidencia en el régimen de intervención de



la Ley Orgánica del Banco Central y la naturaleza y régimen de las entidades contempladas en la norma.

Tal coincidencia no existe en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito. Ciertamente, la cooperativa de ahorro y crédito es una organización privada pero una organización de naturaleza cooperativa, distinta de la sociedad anónima. Una entidad respecto de la cual la ley previó normas específicas en orden a la liquidación y disolución. En igual forma, se previeron disposiciones en orden a la suspensión de la junta directiva y gerente de las cooperativas. Todo lo cual obliga a integrar el artículo 37 de la Ley N. 7391 con lo dispuesto en la Ley de Asociaciones Cooperativas, N. 6756 de 5 de mayo de 1982, de forma de dar cumplimiento debido a lo dispuesto en los artículos 10 de la Ley General de la Administración Pública y 10 del Código Civil, en orden a la interpretación de las normas jurídicas.

D-. LA INTERVENCIÓN PUEDE CONDUCIR A LA LIQUIDACIÓN

En caso de que concluida la intervención, el Banco Central considere que la cooperativa de ahorro y crédito no está en condiciones de continuar funcionando como intermediario financiero, lo correspondiente es solicitar la disolución del ente y posteriormente liquidarla.

En orden a la competencia para pedir la disolución y el órgano para resolverla, el numeral 86 de la Ley de Asociaciones Cooperativas señala: "Por gestión de los organismos de integración del sector, del 25% de los asociados, siempre y cuando su número no sea inferior a 10 o por iniciativa propia, el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo solicitará al Tribunal de Trabajo la disolución de una cooperativa si se le comprueba en juicio que: (...)".

Seguidamente se indican las causales de disolución, a las cuales habría que agregar las previstas por la nueva ley. Por lo que la disolución de una cooperativa sólo puede ser pedida por el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, los organismos de integración del sector de ahorro y crédito, o el 25 % de sus asociados. No obstante, en caso de intervención debe reconocérsele a la Junta

Directiva del Banco Central la posibilidad de solicitar la disolución, en virtud de lo establecido en la Ley N. 7391 en relación con la Ley Orgánica del Ente Rector. La disolución se rige, necesariamente, por las normas que la Ley de Asociaciones Cooperativas prevén al respecto. Lo anterior revela una diferencia fundamental respecto de las entidades financieras organizadas como sociedades anónimas: las cooperativas no pueden ser sometidas a un proceso de quiebra.

Ahora bien, la Ley de Asociaciones Cooperativas atribuyó competencia a la jurisdicción laboral respecto de las vicisitudes de la asociación cooperativa. Existen normas concretas en ese sentido, que no pueden ser desconocidas: "Art.133.-

Los Tribunales de Trabajo, salvo los casos expresamente señalados en esta ley, tendrán competencia sobre las acciones que se deriven de ella, de conformidad con lo dispuesto en el título VII, del capítulo I del Código de Trabajo".

Por lo que debe entenderse que la solicitud de disolución se interpondrá ante la jurisdicción laboral y no ante la civil, incompetente en materia de cooperativas. Conclusión diferente sólo sería válida si la Ley N. 7391 hubiese contemplado expresamente normas sobre disolución y remitido, en forma expresa -repetimos-, a la jurisdicción civil y al proceso de quiebra.

Acordada la disolución por los tribunales laborales, la cooperativa de ahorro y crédito entra en un período de liquidación: las cooperativas no quiebran, se liquidan. Es aplicable lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley de Asociaciones Cooperativas: "Acordada u ordenada la disolución de una asociación cooperativa, ésta entrará en liquidación conservando su personalidad jurídica para esos efectos.

La liquidación estará a cargo de una comisión liquidadora, integrada por tres miembros, dos de ellos nombrados por el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo en representación del mismo y de los acreedores, y el tercero por el consejo de administración de la cooperativa en liquidación, y a defecto de éste por el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, a condición de que en ambos



casos el miembro nombrado sea un asociado de la cooperativa en liquidación. El presidente de esta comisión será designado por los miembros de la misma, en su sesión primera".

En razón de las normas que rigen la materia, los haberes de la cooperativa en liquidación tienen como destino el establecido en el artículo 90 de la Ley de Asociaciones Cooperativas. El plazo de liquidación se regirá por lo dispuesto en el artículo 91 del mismo cuerpo normativo y las funciones de la comisión liquidadora serán las establecidas en el artículo 92 y siguientes de la norma citada. Concluido el proceso de liquidación el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo cancelará la inscripción correspondiente y procederá a publicar la orden de cancelación en el Diario Oficial (artículo 93 íbidem). Lo que permitirá hacer lo propio en los registros de la Auditoría General de Entidades Financieras y el Banco Central de Costa Rica.

Estas disposiciones son específicas para las organizaciones cooperativas: su aplicación está determinada por la naturaleza cooperativa de la organización; por lo que deben ser tomadas en cuenta cuando se solicita liquidar una cooperativa de ahorro y crédito que actúe en contra de las normas fijadas en la Ley 7391, de la política trazada por la Junta Directiva del Banco Central y las recomendaciones u observaciones de la AGEF.

CONCLUSIÓN:

Por lo antes expuesto, es criterio de la Procuraduría General de la República que: 1-. Respecto de las cooperativas de ahorro y crédito, la Auditoría General de Entidades Financieras ejerce su potestad sancionatoria y correctora generales. La naturaleza cooperativa y la sumisión a un régimen jurídico propio de estos organismos, no plantean situaciones particulares en orden a estas competencias de la Auditoría.

2-. La intervención de las entidades cooperativas de ahorro y crédito por parte de la Auditoría General de Entidades Financieras se rige por lo dispuesto en la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, con las excepciones determinadas por la naturaleza jurídicas de esas organizaciones.



3-. *Conforme lo anterior, el proceso de intervención puede conducir a solicitar ante la jurisdicción laboral la disolución de la entidad corporativa que no sea susceptible de continuar funcionando como intermediario financiero.*

4-. *Se plantea, así, la necesidad de integrar lo dispuesto en las Leyes Orgánica del Banco Central y 7391 con lo establecido en la citada Ley de Cooperativas. Máxime que la Ley Orgánica del Banco Central no contempla respecto de la liquidación, disposiciones que sean compatibles con la naturaleza de las cooperativas de ahorro y crédito.*

5-. *La solicitud de disolución se rige por lo dispuesto en la Ley de Asociaciones Cooperativas, que establece que las cooperativas se disuelven, pero no pueden ser sometidas a un proceso de quiebra.*

6-. *Disuelta la cooperativa de ahorro y crédito por el Juez de Trabajo, se liquidará conforme lo dispuesto en la Ley de Asociaciones Cooperativas.*

7-. *En orden a la competencia para controlar las operaciones de intermediación financieras realizadas por las cooperativas de ahorro y crédito, queda modificado en lo conducente el dictamen N.C-095-89 de 2 de junio de 1989.”*



ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

- 1 CARRANZA RODRÍGUEZ Enar, VARGAS PACHECO Henry. Implicaciones de la Ley de Regulación de la Actividad Financiera de las organizaciones cooperativas, en relación con las cooperativas de ahorro y crédito. Tesis para optar por grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. San José. Costa Rica. 1996. Pp 75-77.
- 2 CARRANZA RODRÍGUEZ Enar, VARGAS PACHECO Henry. Implicaciones de la Ley de Regulación de la Actividad Financiera de las organizaciones cooperativas, en relación con las cooperativas de ahorro y crédito. Tesis para optar por grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. San José. Costa Rica. 1996. Pp 79-81.
- 3 FONSECA Ronald. Manual de Derecho Cooperativo. Consultado en la web el 30/05/2010. Pagina Oficial Centro de estudios y capacitación cooperativa CENECOP. Disponible en http://www.cenecoop.com/docs/md/varios/v_11_man_derec_coop.pdf
- 4 FONSECA Ronald. Manual de Derecho Cooperativo. Consultado en la web el 30/05/2010. Pagina Oficial Centro de estudios y capacitación cooperativa CENECOP. Disponible en http://www.cenecoop.com/docs/md/varios/v_11_man_derec_coop.pdf
- 5 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen 043 del 07/03/1995.