

**Al contestar refiérase
al oficio n.º 07058**

20 de marzo, 2025
DFOE-GOB-0166

Señora
Nancy Patricia Vílchez Obando
Jefa de Área Comisiones Legislativas
ASAMBLEA LEGISLATIVA
nvilchez@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Opinión sobre el proyecto de ley denominado Ley para regular Asociaciones Cooperativas Digitales tramitado bajo el expediente n.º 23.937

En atención a su oficio n.º AL-CPECTE-0543-2025 del 25 de febrero de 2025 mediante el cual consulta criterio a la Contraloría General sobre el Proyecto de Ley denominado: *Ley para regular Asociaciones Cooperativas Digitales tramitado bajo el expediente n.º 23937*; seguidamente, se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

El proyecto de ley propone autorizar la creación de cooperativas digitales, cuya constitución y funcionamiento se realizará únicamente de manera digital, señalando como antecedentes, entre otros, que las cooperativas digitales promueven un enfoque colaborativo y equitativo, donde los trabajadores y usuarios son también propietarios y pueden tomar decisiones de manera colectiva. Mediante estas, se da un fortalecimiento de la economía local, un impulso en la generación de empleo digno y brindan servicios de calidad, a la vez que fomentan la participación activa de los ciudadanos en la economía.

Además señala que existen numerosos ejemplos exitosos de cooperativas digitales alrededor del mundo, de las cuales se señalan las cooperativas de trabajadores¹ y las cooperativas de múltiples agentes².

En Costa Rica, se expone si bien no hay cooperativas de plataforma digitales que se hayan auto descrito como tales, *sí se encuentran ejemplos de cooperativas que han utilizado algún tipo de plataforma para vender sus bienes y servicios*, pero muchas de estas iniciativas se encuentran inactivas o adolecen de falta de mantenimiento y diseños poco atractivos que dificultan su uso. Se citan como ejemplos de cooperativas costarricenses que han ingresado en plataformas digitales, y proyectos de comercio electrónico, para la promoción de sus productos, a Coopeborbon R.L. y Coopetoyopan R.L.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones.

La Ley de Asociaciones Cooperativas n.º 4179 y sus reformas, presenta una clasificación de las cooperativas en Costa Rica que abarca diferentes actividades³, sean estas, de consumo, de producción, de comercialización, de suministros, de ahorro y crédito, de vivienda, de servicios, escolares, juveniles, de transportes, múltiples y en general de cualquier finalidad lícita y compatible con los principios y el espíritu de cooperación; e incluso pueden ser de servicios múltiples⁴ cuando se combinan actividades como las de la anterior cita. Por lo que se puede apreciar que la Ley actual utiliza como criterio de clasificación el giro o tipo de actividad a desarrollar por las cooperativas.

¹ Cita a la letra: Cooperativas de trabajadores: Una cooperativa de trabajadores, es una empresa que pertenece y es administrada colectivamente por sus trabajadores para su beneficio mutuo. Está organizada de manera democrática y justa por (y solo por) sus miembros

² Cita a la letra: Cooperativas múltiples agentes: En lugar de estar organizada en torno a una sola clase de miembros como lo hacen la mayoría de las cooperativas, una cooperativa de múltiples partes interesadas es cualquier cooperativa que obtiene sus miembros de dos o más clases diferentes de partes interesadas.

³ Ley n.º 4179, artículo 15.

⁴ Ley n.º 4179, artículo 26.

El Proyecto de Ley bajo análisis, a pesar de que no integra una definición del término “cooperativas digitales”, sí es posible afirmar que esta acepción refiere no al tipo de actividad sino más bien al mecanismo o plataforma a través de la cual se ejecutan sus operaciones. En este sentido, el concepto alude al empleo de herramientas tecnológicas como medio para facilitar y promover la actividad, sin que ello implique la configuración de una categoría distinta o autónoma de actividad económica.

Adicionalmente, si bien se observa que el proyecto de ley aspira a promover y regular alternativas de comercio bajo el uso de canales digitales como un mecanismo para ampliar el alcance de sujetos a los cuales ofrecer el servicio o incluso convertirse en una herramienta para optimizar procesos, resulta necesario que se valoren los riesgos de evasión tributaria que las transacciones digitales realizadas por estas cooperativas pueden implicar, con el objetivo de promover un marco jurídico robusto en el que se establezcan controles que considere las particularidades de este tipo de transacciones comerciales⁵ y se evite su alejamiento del marco fiscal.

Con respecto al articulado propuesto, en el Proyecto de Ley, en cuanto al artículo 3 se observa que el tema de regulación de las plataformas de servicio, desde el punto de vista de su uso como una herramienta tecnológica, resulta, conforme lo indican los proponentes, un aspecto presente en la actualidad, que en el caso de las cooperativas de productos agropecuarios, de cita en la motivación del proyecto de ley que nos ocupa, ya utilizan ese tipo de mecanismo tecnológico.

En cuanto al artículo 4 referido a las alianzas estratégicas, y el artículo 5 relativo a recepción de donaciones, no se observa el establecimiento de reglas de control que permitan la rendición de cuentas y transparencia en el uso de recursos así como la ejecución de actividades que involucren a los componentes de la Hacienda Pública (sujetos, normas, recursos y funciones según se describe en artículo 8 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.º 7428). Además, tómesese en cuenta que las cooperativas en general ya cuentan con la habilitación para recibir donaciones conforme

⁵ Al respecto ha señalado la Procuraduría General de la República, en dictamen 337 del 8 de diciembre de 2021, en referencia, entre otros, al artículo 2 de la Ley 4179 y su reforma, que resulta claro y no admite discusión que las cooperativas son asociaciones voluntarias de personas y que las mismas persiguen fines sociales y no de lucro. Sin embargo esta Procuraduría ya se ha pronunciado en dictámenes anteriores, entre ellos el C-153-99, C-060-2000, C-121-2016, que para las entidades cooperativas lo dispuesto en el artículo 2, no implica un impedimento legal para que puedan realizar actividades lucrativas con terceras personas no asociadas, por eso se ha afirmado que la actividad de las cooperativas se enmarca en dos direcciones, una vinculada estrechamente con la función social que deriva directamente del artículo 64 de la Constitución Política y el artículo 2 de la Ley N°4179 y su reforma, y otra vinculada directamente con la actividad comercial con terceras personas no asociadas y que producen rendimientos extra-cooperativos, dualidad que ha sido reconocida por la propia Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el Voto 5487-94 de 21 de setiembre de 1994.

DFOE-GOB-0166

4

20 de marzo, 2025

al artículo 102 de la Ley n.º 4179, con respecto a donaciones provenientes de la Administración Pública, en caso de proceder y contar con la respectiva habilitación legal.

III. CONCLUSIONES

A partir del análisis realizado, la Contraloría General concluye que el proyecto de busca integrar a la clasificación de los tipos de cooperativas un criterio que no guarda relación con los ya establecidos por el legislador, por cuanto introduce una tipología basada en la plataforma o mecanismos de ejecución de la actividad y no en el tipo o giro de actividad. Además, no se establecen regulaciones para prevenir un alejamiento del marco fiscal o la evasión de impuestos u otras responsabilidades tributarias, así como establecer mecanismos de control específicos para esta clase de transacciones.

Finalmente, la CGR reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Falon Stephany Arias Calero
Gerente de Área

Laura Prado Zúñiga
Fiscalizadora Asociada

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

LPZ/IGC/msb
NI: 4505-2025
G: 2025001555-1