

**Al contestar refiérase
al oficio n.º 03281**

18 de marzo de 2026
DFOE-GOB-0123

Señora
Nancy Patricia Vílchez Obando
Jefe del Área
Área de Comisiones Legislativa V
Asamblea Legislativa
area-comisiones-v@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el proyecto de ley denominado “Ley Marco de la Economía Social Solidaria”, expediente legislativo n.º 25.238

Nos referimos a su oficio n.º AL-CPOECO-2263-2026 del 03 de febrero de 2026, en el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado “Ley Marco de la Economía Social Solidaria”, tramitado mediante el expediente legislativo n.º 25.238, del cual 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

De acuerdo con la exposición de motivos, el proyecto de ley propone formalizar la identidad de la Economía Social Solidaria (ESS) en Costa Rica, mediante una ley marco que logre potenciar la contribución de la ESS al desarrollo socioeconómico del país, facilitar su integración para fines económicos o de representación, garantizar el acceso a financiamiento y promover políticas públicas que incrementen la participación de los sujetos de la ESS en el mercado y en la prestación de servicios complementarios al Estado, conforme al ordenamiento jurídico. Adicionalmente, crea un Consejo Nacional de Economía Social Solidaria (Conaess) y “autoriza y faculta” a diversas instituciones públicas a generar programas de financiamiento y apoyo técnico¹.

¹ Artículos 8 y 9 del Proyecto de Ley n.º 25238.

DFOE-GOB-0123

2

18 de marzo, 2026

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo cual aquellos aspectos del articulado no correspondientes con las atribuciones de la CGR no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente.

Es crucial señalar que la falta de **información estadística** en la exposición de motivos del proyecto, así como de un análisis del contexto jurídico actual de las organizaciones que pretende regular el proyecto, impide dimensionar la magnitud del problema por resolver. Si bien la exposición de motivos incluye información histórica detallada sobre el asociativismo, no explica con claridad de qué manera el marco legal vigente excluye o no visibiliza a determinados sujetos o sectores de la Economía Social y Solidaria (ESS), cuáles son estos sujetos o sectores y las problemáticas que enfrentan para constituirse como motores de desarrollo social o económico, ni qué aspectos del marco jurídico actual resultan insuficientes para atender las necesidades específicas tanto de los trabajadores del sector como de las personas jurídicas constituidas como medios de asociación y proyección..

A lo anterior se suma, que el proyecto **carece de estimación** sobre el impacto económico y financiero que su implementación tendría en las finanzas públicas ni propone medidas claras para asegurar la provisión de recursos necesarios para su sostenibilidad. Esta ausencia de datos debilita la solidez de la fundamentación técnica y obstaculiza una decisión legislativa informada sobre las posibles duplicidades e ineficiencias que puede crear el proyecto respecto de marcos legales vigentes, la capacidad interna de las instituciones involucradas para asumir las nuevas funciones, o sostenibilidad financiera y las fuentes de financiamiento que estarán disponibles para la implementación.

Por otra parte, resulta necesario que en el trámite legislativo se valoren los riesgos de ineficiencia en la gestión pública ya que el proyecto propone un modelo de organización y representación similar al de **estructuras de gobernanza ya existentes y consolidadas dentro del país**. Esta reiteración de modelos puede derivar en solapamiento de funciones y duplicidad de esfuerzos con instituciones que actualmente operan en el ámbito del desarrollo comunal, el desarrollo económico productivo de las pequeñas y medianas empresas, el cooperativismo, el sector asociativo solidarista y los demás considerados como parte de los sujetos de la ESS.

DFOE-GOB-0123

3

18 de marzo, 2026

Específicamente, se observa un riesgo de duplicidad de funciones con instituciones clave como el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), dependencias del Ministerio de Economía Industria y Comercio destinadas al apoyo y desarrollo de las pymes, la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO), entre otros. Dichas entidades ya poseen mandatos legales y estructuras operativas orientadas al fomento, financiamiento, puesta a disposición de recursos de colaboración o asistencia técnica para los sujetos que el proyecto de ley propone integrar en la ESS.

La superposición de roles y responsabilidades puede generar confusión en la población objetivo y dificultar la coordinación interinstitucional y provocar una **dispersión de recursos públicos** ya de por sí limitados. Considérese que en la actualidad se encuentran en operación programas o fondos destinados a financiar, promover, fomentar, capacitar o brindar asistencia técnica a muchos de estos sectores. A modo de ejemplo, se cuenta con los recursos de crédito y asistencia técnica por parte del Infocoop, el Fondo Nacional de Autogestión para el sector cooperativo autogestionario, los recursos puestos a disposición desde el SBD y fondos como FONADE o FOFIDE, recursos de FODEMIPYME, los fondos girados anualmente desde el Ministerio de Gobernación y Policía (DINADECO) para las asociaciones de desarrollo comunal, entre otros. Este escenario contraviene directamente el principio fundamental de racionalización del gasto público, el cual exige el uso más eficiente y efectivo de los fondos estatales para maximizar el beneficio social.

En esa misma línea sobre riesgos de ineficiencia debe señalarse que la propuesta del proyecto de crear un **esquema de integración y representación** para los sujetos de la ESS (artículo 6) que los organice en consorcios, asociaciones o confederaciones, podría generar duplicidad y complejidad en la implementación considerando que por ejemplo, para el sector cooperativo, existe ya un modelo similar de organización que opera en el país y está regulado en la Ley de Asociaciones Cooperativas n.º 4179.

En términos generales, la iniciativa legislativa presenta ambigüedad respecto a si su intención es derogar, sustituir o complementar el marco normativo vigente. Aunque incorpora un Capítulo III destinado a la reforma de otras leyes, no incluye modificaciones específicas a las normativas existentes que fueron diseñadas precisamente para fomentar, promover o impulsar muchos de los sectores que ahora se pretenden integrar dentro de la Economía Social y Solidaria (ESS). La Contraloría General ha advertido sobre la necesidad de evitar la amplitud, dispersión y fragmentación de la organización pública que provoca entre otros, duplicidad de fines y funciones en los distintos componentes de un mismo aparato institucional, desgaste por ineficiencias, altos costos de operación, fricción y competencia innecesaria entre las entidades para la atención de un mismo fin.²

² Puede consultarse al respecto el oficio No. [16966 DFOE-GOB-0407](#) del 24 de septiembre de 2025.

DFOE-GOB-0123

4

18 de marzo, 2026

Por otra parte, se sugiere considerar que el artículo 8 del proyecto propone la creación del Consejo Nacional de Economía Social Solidaria (CONAESS) respecto del cual no se delimitan sus funciones, atribuciones o competencias para llevar adelante las labores de formulación, coordinación y evaluación de política pública; asimismo, no se dispone sobre la estructura y mecanismos que deberá emplear para la ejecución de las labores. También se observa que su integración es indeterminada no solo por delegar esta regulación a un reglamento posterior que deberá emitirse sino también por cuanto dispone que “personalidades de reconocido prestigio y conocimiento en el ámbito de la ESS” deberán nombrarse en dicho órgano. Todo ello puede comprometer la implementación de la iniciativa, así como los procesos de toma de decisión y la acción efectiva de las funciones.

Mención particular requiere hacerse sobre la integración de las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes) como sujetos de la ESS, pues considerando que tanto la exposición de motivos como el inciso b) del artículo 3 del proyecto plantean que las organizaciones de la ESS no deben tener fines de lucro y que sus resultados se aplican a los objetivos sociales y excedentes, resulta inconsistente la inclusión de esta forma de organización en la iniciativa de ley, al tratarse de empresas con orientación de crecimiento económico y lucro.

El artículo 3 de la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas n.º 8262 delega en el reglamento la definición de las características cuantitativas de las Pymes, sin embargo el artículo 4 de la propuesta cataloga a diversos sujetos como integrantes de ESS, y el numeral 9 los clasifica a todos como Pymes.

Esto podría generar que sujetos que no cumplen dichos parámetros cuantitativos se puedan beneficiar de las condiciones especiales dirigidas a este tipo de empresas, incluido el considerarse sujetos de crédito del SBD, derivando en el riesgo de generar una distribución inequitativa de los fondos al destinar recursos a sujetos que podría ya tener acceso a la banca tradicional o otros esquemas de financiamiento. Esto, a su vez, compromete la sostenibilidad y el impacto social del modelo de inclusión financiera del SBD. Sobre este aspecto se sugiere profundizar con lo señalado por órgano contralor en el oficio n.º [19421 \(DFOE-CAP-3424\)](#) del 11 de noviembre de 2022

Otra mención especial debe realizarse respecto de las ASADAS pues conforme a lo planteado en el numeral 3 inciso d) del proyecto de ley, podría tratarse de otro caso en el que resulte inconsistente considerarlas como parte de los sujetos de la ESS, ya que aún y cuando las ASADAS son formalmente asociaciones privadas sin fines de lucro, no poseen autonomía frente al Estado y el control y delegación estatal. Al respecto, el reglamento de las ASADAS, así como los oficios n.º [10092 \(DFOE-SOS-0320\)](#) del 17 de junio de 2024 y n.º [00521 \(DFOE-SOS-0038\)](#) del 19 de enero de 2026, establecen claramente que las ASADAS no son independientes del Estado en el ejercicio de su labor principal.

DFOE-GOB-0123

5

18 de marzo, 2026

Las ASADAS prestan un servicio público esencial (abastecimiento de agua y saneamiento) únicamente por delegación del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA). En este sentido, el AyA mantiene la titularidad del servicio y ejerce la rectoría técnica, con potestades absolutas para dirigir, controlar, fiscalizar y evaluar a las ASADAS. Además, el AyA tiene la potestad de intervenir, rescindir convenios y asumir directamente la prestación del servicio si la ASADA presenta irregularidades.

En línea con lo anterior, la CGR ha indicado que aunque las ASADAS tengan naturaleza jurídica privada, los recursos financieros que administran y recaudan (como el cobro de tarifas a los usuarios) son estrictamente fondos públicos³. Estos fondos forman parte de la Hacienda Pública y están directamente vinculados a un bien de dominio público (el agua). En consecuencia, las ASADAS están fuertemente reguladas por normativas estatales como la Ley de Manejo Eficiente de la Liquidez del Sector Público y están sujetas a la fiscalización de la CGR y a la Auditoría Interna del AyA.

En razón de lo anterior, y considerando la trascendental importancia del servicio público que prestan a las comunidades, no es conveniente sustraer del esquema actual de gestión a esas asociaciones, además, las tarifas que se cobran por la prestación del servicio se apegan al principio al costo, y sus recursos se limitan a las inversiones que son necesarias para el funcionamiento de los sistemas operativos de acueductos, por lo que no generan excedentes a ser distribuidos tal y como lo propone el principio 3 inciso b del proyecto de ley.

Por último, se sugiere a los señores diputados la revisión de lo propuesto en el artículo 9 inciso c) del proyecto de ley, el cual habilitaría a las municipalidades para establecer y ejecutar programas con la participación de entidades locales de la ESS, así como integrarse a esas entidades, sin dejar claras las competencias internas de la municipalidad para la presentación, aprobación y ejecución de ese tipo de iniciativas. Lo indicado, sin definir roles del Concejo o la Alcaldía, ni controles sobre el uso de los recursos que se destinen. En lo correspondiente a las donaciones resulta necesario su armonización con los límites dispuestos en el artículo 71 del Código Municipal⁴, por cuanto al ser los sujetos de la ESS entes privados, estos se encuentran claramente separadas de los poderes públicos, manteniendo su autonomía e independencia con respecto al Estado.

Además, es preciso analizar los riesgos a los cuales pueden verse expuestos los recursos administrados por la municipalidad, pues el artículo de previa cita, las autoriza y faculta para integrarse como “asociadas a las entidades de ESS” aportando recursos de capital a “proyectos económico-empresariales”, sin aclarar bajo qué figuras jurídicas y controles de contratación y fiscalización se realizarán estas transferencias. En ese sentido

³ Oficio DFOE-SOS-0038 (00521) del 19 de enero de 2026.

⁴ “(...) Los bienes muebles declarados por la administración en desuso o en mal estado podrán ser objeto de donación, ya sea a entidades públicas o privadas declaradas de interés público, de interés social o sin fines de lucro”

DFOE-GOB-0123

6

18 de marzo, 2026

sugiere contrastar esta figura con las Sociedades Públicas de Economía Mixta (SPEM), en el cual el capital público mantiene injerencia sobre las decisiones.

III. Conclusiones

A partir del análisis realizado, la Contraloría General de la República, en ejercicio de sus competencias de fiscalización concluye que el diseño actual del proyecto presenta falencias que comprometen la eficiencia, la efectiva aplicación y la legalidad de la gestión pública, por cuanto:

1. El proyecto carece de datos e información estadística que dimensionen el problema a resolver. No se identifica cuáles sujetos de la ESS carecen de visibilización, reconocimiento o de medios para participar en el desarrollo social y económico del país. También, carece de estimación del impacto económico en las finanzas públicas, para llevar adelante la iniciativa ni establece fuentes de financiamiento que garanticen su sostenibilidad.
2. El modelo de gobernanza propuesto por el proyecto que incluye la creación del CONAESS así como un modelo de integración y representación para los sujetos del ESS, puede constituirse en una duplicidad e incluso una antinomia jurídica. Costa Rica cuenta con múltiples normas de rango legal vigentes que asignan funciones instituciones públicas, crean modelos de integración y organización entre sujetos considerados parte de la ESS, destinan recursos para la promoción, financiamiento o impulso a grupos de la ESS, o definen esquemas de control y, sin embargo, el proyecto de ley no refiere a ellos. Por lo que existe la duda de si esta iniciativa legal vendría a derogar, suplir o integrar ese marco legal vigente.
3. El Consejo Nacional de Economía Social Solidaria se propone con atribuciones difusas, sin fuente de financiamiento identificada y con criterios de integración inciertos.
4. En particular se observa una incongruencia en la inclusión de sujetos como las PYMES y las ASADAS como integrantes de la ESS, por cuanto no cumplen con supuestos que el propio proyecto señala como principios de la ESS y criterios orientadores para identificar a los sujetos que la integran.
5. Se observan riesgos de control de la Hacienda Pública que mediante donaciones o aportes de capital podrían realizar las municipalidades, pues les permite la transferencia de patrimonio a entes privados (ESS) sin definir roles de aprobación claros ni mecanismos de fiscalización que eviten la pérdida de control sobre los recursos.

DFOE-GOB-0123

7

18 de marzo, 2026

Los proyectos de ley que procuren la sistematización, simplificación, integración y modernización del marco normativo vigente son relevantes y contribuyen a la eficiencia de la gestión pública. En este caso, el propósito de integrar el marco normativo para reconocer y potenciar las iniciativas de asociación voluntaria de la ciudadanía que impulsen el desarrollo social y económico, es relevante y el Órgano Contralor comparte la utilidad de iniciativas para la revisión e integración de los beneficios existentes en aras de que el apoyo Estatal no adolezca duplicidades o desviaciones.

Para alcanzar dichos propósitos, y previo a la creación de nuevos modelos de gobernanza, instancias públicas o programas adicionales de apoyo financiero se requiere la recopilación y consolidación de los datos sobre los sujetos que operan en el país, los marcos jurídicos y estructuras institucionales que ya reconocen, promueven y financian el crecimiento de algunos de esos sujetos, las fuentes de financiamiento y los destinos de recursos ya existentes para asegurar el acceso a la financiación así como los modelos, periodicidad y mecanismos para la medición del impacto de la inversión pública realizada.

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

Marvin Mejía Vargas
Asistente Técnico

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

Ileana González Chaverri
Fiscalizadora

msb

Ce: Marta Acosta Zuñiga, Contralora General de la República, Despacho Contralor
Amelia Jiménez Rueda, Gerente de División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Exp: CGR-PLY-202600168
NI: 2261-2026
G: 2026001157-2