

Cartago, 30 de julio de 2025

Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos
Asamblea Legislativa

REF: Pronunciamiento sobre el proyecto de ley Expediente N.º 24.289 “LEY PARA FACILITAR LA TRAMITOLOGÍA EN LA CREACIÓN DE COOPERATIVAS”

Estimable comisión:

Para los fines consiguientes, me permito remitir el acuerdo tomado por el Consejo Institucional del Instituto Tecnológico de Costa Rica, en la Sesión Ordinaria N.º 3416, Artículo 12, del 30 de julio de 2025, y que dice:

RESULTANDO QUE:

1. En cuanto a la autonomía universitaria, el artículo 84 de la Constitución Política de la República de Costa Rica dispone lo siguiente:

La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Las demás instituciones de educación superior universitaria del Estado tendrán la misma independencia funcional e igual capacidad jurídica que la Universidad de Costa Rica.

El Estado las dotará de patrimonio propio y colaborará en su financiación.

2. El artículo 88 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, dispone lo siguiente en relación con la tramitación de proyectos de ley:

Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario o el órgano director correspondiente de cada una de ellas.

3. El artículo 18, inciso i) del Estatuto Orgánico del Instituto Tecnológico de Costa Rica, establece lo siguiente respecto de las atribuciones del Consejo Institucional:

Son funciones del Consejo Institucional:

...

- i. Evacuar las consultas a que se refiere el Artículo 88 de la Constitución Política de la República.*

...

4. En el “Procedimiento para la atención y emisión de criterio ante consultas de proyectos de ley enviados por la Asamblea Legislativa”, se establece la metodología de atención y emisión de criterio a las consultas de los proyectos de ley sometidos a conocimiento del Consejo Institucional por la Asamblea Legislativa. En lo conducente se extrae lo siguiente:

- 1. Recibe el documento en consulta enviado por la Asamblea Legislativa.*
- 2. Traslada el documento a la Oficina de Asesoría Legal, de inmediato una vez recibido, para que emita dictamen en el plazo de 3 días hábiles...*

[...]

- 4. El documento es dado a conocer a la Comunidad Institucional mediante la cuenta oficial de correo electrónico, para consulta pública, indicando que las observaciones deberán ser enviadas directamente a la Asamblea Legislativa y señalando la dirección de correo pertinente.*
- 5. Recibido el dictamen de la Oficina de Asesoría Legal, la Presidencia confecciona la propuesta que conocerá el Consejo Institucional. El Consejo se pronunciará ordinariamente solo sobre si el proyecto afecta o no la autonomía universitaria. No obstante, cuando lo considere conveniente podrá pronunciarse sobre otros aspectos del proyecto.*

...

5. La Secretaría del Consejo Institucional recibió en consulta por parte de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos de la Asamblea Legislativa (AL-CPOECO-0873-2025 del 17 de febrero de 2025), el proyecto “LEY PARA FACILITAR LA TRAMITOLOGÍA EN LA CREACIÓN DE COOPERATIVAS”, contenido en el Expediente N.º 24.289, mismo que fue consultado a la Oficina de Asesoría Legal en oficio SCI-107-2025, fechado 18 de febrero de 2025. De igual forma fue sometido a conocimiento y consideración de la comunidad institucional a través de mensaje de correo electrónico.
6. Mediante oficio AL-487-2025 con fecha de recibido 02 de junio de 2025, suscrito por la Licda. Yessica Mata Alvarado, directora de la Oficina de Asesoría Legal, dirigido a la MAE. Maritza Agüero González, directora de la Secretaría del

Consejo Institucional, se emitió el criterio jurídico del citado proyecto, indicando lo siguiente:

...

I. SINOPSIS

Expediente	Nº24.289
Nombre	<i>Ley Para Facilitar La Tramitología en la Creación de Cooperativas</i>
Objeto	<i>Reformar la Ley de Asociaciones Cooperativas N.º 4179 para agilizar y simplificar el proceso de constitución de nuevas cooperativas. La reforma central consiste en sustituir el requisito actual de un "estudio de posibilidades, viabilidad y utilidad o factibilidad" por la presentación de un "Plan de Negocios Básico". El proyecto propone que la asesoría para la elaboración de dicho plan pueda ser brindada por diversas entidades, entre ellas, las "Universidades Públicas", las cuales deberían estar inscritas y autorizadas por el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) para tal fin.</i>
Incidencia	<i>Desde el punto de vista jurídico se determina que el Proyecto de Ley si transgrede las competencias propias de la Institución, y presenta roces con la autonomía otorgada constitucionalmente al Instituto Tecnológico de Costa Rica, por cuanto su contenido interfiere temas esenciales protegidos por el principio de autonomía universitaria consagrado en el artículo 84 de la Constitución Política de Costa Rica, específicamente, en la frase "Dichos entes deben estar inscritos y autorizados por INFOCOOP para este fin", aplicada a las "Universidades Públicas", lo cual condiciona el ejercicio de una función de extensión y asesoría, propia de la misión universitaria, a una habilitación por parte de un ente externo</i>
Recomendación	<i>Con base en lo expuesto se recomienda, para efectos de atender la audiencia conferida por la Asamblea Legislativa, si [sic] presentar oposición.</i>

II. CRITERIO JURÍDICO

La presente consulta se contrae fundamentalmente a la revisión y emisión del criterio en torno al Proyecto de Ley "Ley Para Facilitar La Tramitología en la Creación de Cooperativas", tramitado bajo Expediente Nº24.289; y al efecto se indica:

A) CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto del Proyecto: El proyecto tiene como objeto principal reformar la Ley de Asociaciones Cooperativas N.º 4179 para agilizar y simplificar el proceso de constitución de nuevas cooperativas. La reforma central consiste en sustituir el requisito actual de un "estudio de posibilidades, viabilidad y utilidad o factibilidad" por la presentación de un "Plan de Negocios Básico".

El proyecto propone que la asesoría para la elaboración de dicho plan pueda ser brindada por diversas entidades, entre ellas, las **"Universidades Públicas"**, las cuales deberían estar inscritas y autorizadas por el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) para tal fin.

Motivación: La exposición de motivos argumenta que el actual requisito del estudio de factibilidad es un trámite engorroso, costoso y lento, que desincentiva la formalización de cooperativas y contribuye a la informalidad. Se busca promover la reactivación económica, el emprendedurismo cooperativo y facilitar el cumplimiento del mandato constitucional de fomento al cooperativismo (art. 64 de la Constitución Política). Se invoca la Ley N.º 8220 (Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos) y se propone que instituciones como el INDER, INA, bancos, y las universidades públicas, entre otras, puedan asesorar en la formulación de los planes de negocio, previa autorización del INFOCOOP.

Contenido de la propuesta: De la revisión efectuada del texto propuesto sobre la cual se nos confiere audiencia se determina que está conformada por 2 artículos, que proponen la Ley Para Facilitar La Tramitología en la Creación de Cooperativas de la cual se detallan los artículos relacionados con la institución y que pueden tener afectación con la autonomía universitaria.

Ley Vigente (Ley N.º 4179)	Propuesta del Proyecto Ley (Reforma al Art. 32, inciso a))	Observaciones o cambios
	ARTÍCULO 1- Se reforma el inciso a) del artículo 32 de la Ley de Asociaciones Cooperativas N.º 4179:	
Artículo 32.- Para que sea autorizado el inicio de sus actividades, las asociaciones cooperativas deberán presentar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social los siguientes documentos: a) El estudio de posibilidades, viabilidad y utilidad o factibilidad de la cooperativa de acuerdo a lo que establece el reglamento.	Artículo 32- (...) a) Un Plan Negocios Básico, que indique el vínculo socioeconómico de la cooperativa, debidamente aprobado por INFOCOOP. Dicho plan negocios básico de constitución de la cooperativa, podrá ser asesorado por bancos estatales y privados, por el Banco Popular, Instituciones Públicas, Universidades públicas , Ministerios, Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión (CPCA) y el Cenecoop. Dichos	La reforma sustituye el estudio de factibilidad por un "Plan Negocios Básico". Crucialmente, incluye a las "Universidades Públicas" entre las entidades que pueden asesorar en la elaboración de dicho plan, pero introduce la condición de que estas (y las demás entidades

	entes deben estar inscritos y autorizados por INFOCOOP para este fin.	mencionadas) "deben estar inscritas y autorizadas por INFOCOOP para este fin".
	ARTICULO 2- Se reforma el primer párrafo del artículo 33 de la Ley de Asociaciones Cooperativas N.º 4179.	
Artículo 33.- Una vez cumplidos los requisitos exigidos por el artículo anterior, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social examinará los estudios de posibilidad, viabilidad y utilidad de las cooperativas y si éstos resultaren satisfactorios y no existieren impedimentos legales y objeciones que hacer al acta de constitución o a los estatutos deberá proceder dentro del plazo de un mes, siguiente a la presentación de la solicitud, a extender la autorización correspondiente. Cumplido este plazo y sin que se hubiere pronunciado el Instituto de Fomento Cooperativo, sobre lo que indica el inciso d) del artículo 32, se tendrá por aprobada la solicitud y de conformidad se procederá a su inscripción.	Artículo 33- Una vez cumplidos los requisitos exigidos por el artículo anterior, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social examinará los requisitos y si éstos resultaren satisfactorios y no existieren impedimentos legales y objeciones que hacer al acta de constitución o a los estatutos deberá proceder dentro del plazo de un mes, siguiente a la presentación de la solicitud, a extender la autorización correspondiente. Cumplido este plazo y sin que se hubiere pronunciado el Instituto de Fomento Cooperativo, sobre lo que indica el inciso d) del artículo 32, se tendrá por aprobada la solicitud y de conformidad se procederá a su inscripción. (...)	

B) Incidencia del Proyecto para la Autonomía Universitaria

La autonomía universitaria sustentada en el artículo 84 de la Constitución Política¹ garantiza el derecho a organizarse, administrarse y regularse a sí misma, sin interferencias de grupos o sectores externos, así como a emplear sus recursos de acuerdo con sus propias decisiones. Todo esto dentro de los límites establecidos por la misma Carta Magna. Las universidades tienen

¹ ARTÍCULO 84.- La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Las demás instituciones de educación superior universitaria del Estado tendrán la misma independencia funcional e igual capacidad jurídica que la Universidad de Costa Rica. El Estado las dotará de patrimonio propio y colaborará en su financiación.

independencia funcional. Tienen facultades y potestades suficientes para reglamentar autónomamente tanto el servicio público de docencia como el de investigación y de extensión, así como disponer y ejecutar las políticas que mejor considere convenientes en estas áreas.

En este caso, con el proyecto ley se propone la reforma del inciso a) del artículo 32 de la Ley N.º 4179, que introduce un elemento que podría afectar la autonomía universitaria: la exigencia de que las "Universidades Públicas" deban estar "inscritas y autorizadas por INFOCOOP" para poder asesorar en la elaboración de los Planes de Negocios Básicos para nuevas cooperativas.

A su vez, aunque es positivo el fin de la reforma, al plantear que podrá ser asesorado por las Universidades Públicas, se establece que dichos entes deben estar inscritos y autorizados por INFOCOOP.

Es decir, esta disposición podría someter el ejercicio de una actividad propia de la extensión universitaria (asesoría técnica) a una autorización previa por parte de un ente administrativo externo (INFOCOOP). Esto podría interpretarse como una limitación a la potestad de la universidad para decidir autónomamente cómo, cuándo y bajo qué modalidades participa en actividades de vinculación y de apoyo al sector cooperativo.

Si bien INFOCOOP es el ente rector en materia cooperativa, y puede establecer requisitos para la aprobación de los planes de negocio o para entidades que deseen ser contratados por INFOCOOP para dar estas asesorías, imponer una "autorización" para que una universidad pública pueda ofrecer este tipo de asesoría como parte de su misión de extensión, pero parece exceder los límites de una coordinación interinstitucional y podría vulnerar la independencia funcional de la universidad.

La autonomía implica que la universidad define sus propios programas de extensión, sus metodologías y los sectores a los que dirige sus esfuerzos, con base en sus capacidades y prioridades institucionales, sin necesidad de una habilitación específica de otro ente estatal para realizar funciones que le son consustanciales.

Por lo anterior, el Proyecto de Ley si [sic] podría transgredir las competencias propias de la Institución, y presentar roces con la autonomía otorgada constitucionalmente al Instituto Tecnológico de Costa Rica, específicamente, en la frase "Dichos entes deben estar inscritos y autorizados por INFOCOOP para este fin", aplicada a las "Universidades Públicas", condiciona el ejercicio de una función de extensión y asesoría, propia de la misión universitaria, a una habilitación por parte de un ente externo.

Esta exigencia podría limitar la capacidad del Instituto Tecnológico de Costa Rica para definir y ejecutar autónomamente sus programas de vinculación y apoyo al sector cooperativo, sometiéndola a un control previo que no se

considera justificado ni compatible con el espíritu del artículo 84 de la Constitución Política.

III. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Con base en lo expuesto se recomienda, para efectos de atender la audiencia conferida por la Asamblea Legislativa: Sobre el Proyecto de Ley N.º 24.289 si [sic] presentar oposición en razón de que, desde el punto de vista jurídico se determina que transgrede las competencias propias de la Institución, y presenta roces con la autonomía otorgada constitucionalmente al Instituto Tecnológico de Costa Rica.

Se puede recomendar que se haga una manifestación respecto a la frase "Dichos entes deben estar inscritos y autorizados por INFOCOOP para este fin", contenida en la propuesta de reforma al inciso a) del artículo 32 de la Ley N.º 4179, en lo que respecta a su aplicación a las Universidades Públicas.

Y a su vez, proponer a la Comisión Legislativa correspondiente la modificación de dicha frase para que, en lo referente a las universidades públicas, se respete su autonomía. Por ejemplo, podría indicarse que las universidades públicas podrán asesorar "en el marco de sus programas de extensión y de conformidad con su autonomía".

... (La negrita es del original)

CONSIDERANDO QUE:

1. La autonomía universitaria garantiza a las universidades públicas independencia funcional y de gobierno propio para organizarse, administrar sus recursos, definir sus políticas académicas, científicas, de investigación y extensión, y ejecutar sus fines sin injerencias externas, conforme a la Constitución Política y a la reiterada jurisprudencia de la Sala Constitucional.
2. El Instituto Tecnológico de Costa Rica, por medio del Consejo Institucional, debe emitir criterio sobre los proyectos de ley que la Asamblea Legislativa le remite en consulta, conforme al artículo 88 de la Constitución Política. Según la normativa institucional, el pronunciamiento se centrará ordinariamente en determinar si el proyecto afecta la autonomía universitaria, sin perjuicio de que el Consejo pueda referirse a otros aspectos cuando lo estime pertinente.
3. El proyecto de ley bajo el Expediente N.º 24.289, denominado "LEY PARA FACILITAR LA TRAMITOLOGÍA EN LA CREACIÓN DE COOPERATIVAS", tiene como objeto reformar la Ley de Asociaciones Cooperativas N.º 4179 para sustituir el requisito actual de un "estudio de posibilidades, viabilidad y utilidad o factibilidad" por la presentación de un "Plan de Negocios Básico", permitiendo que la asesoría para elaborar dicho plan pueda ser brindada por diversas entidades, entre ellas las universidades públicas, las cuales deberían estar

inscritas y autorizadas por el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) para tal fin.

4. Mediante el oficio AL-487-2025, la Oficina de Asesoría Legal del Instituto Tecnológico de Costa Rica concluyó que el proyecto de ley en mención podría transgredir competencias propias de la Institución y presentar roces con la autonomía universitaria, en virtud de que subordina el ejercicio de una función consustancial de la misión universitaria, como es la extensión y la asesoría técnica, a una autorización previa de un ente externo (INFOCOOP), lo cual podría interpretarse como una restricción a la potestad del Instituto para decidir autónomamente cómo, cuándo y bajo qué condiciones participa en actividades de vinculación y apoyo al sector cooperativo.
5. Del análisis propio efectuado, se determina que el texto del proyecto de ley no impide ni limita el ejercicio general de las funciones de extensión universitaria, pues la Universidad podrá continuar brindando asesoría técnica y realizando estudios en materia cooperativa de manera independiente. La exigencia de inscripción y autorización por parte de INFOCOOP únicamente aplica cuando se pretenda que dicha asesoría sea utilizada como documento oficial válido para cumplir el requisito legal de constitución de una cooperativa, lo cual constituye una medida legítima en el contexto de regulación estatal para garantizar calidad y seguridad jurídica en los trámites de creación de cooperativas.

No obstante, para evitar interpretaciones extensivas que puedan derivar en restricciones indebidas a la autonomía universitaria, se estima conveniente solicitar que el proyecto aclare que dicha exigencia de inscripción y autorización se limita estrictamente a los efectos de la asesoría para la constitución legal de cooperativas y no condiciona ni restringe el ejercicio general de las funciones de extensión y asesoría propias de las universidades públicas.

SE ACUERDA:

- a. Manifestar en respuesta a la consulta recibida de parte de la Asamblea Legislativa, a través de la instancia consultante que, en el proyecto de ley Expediente N.º 24.289 “LEY PARA FACILITAR LA TRAMITOLOGÍA EN LA CREACIÓN DE COOPERATIVAS” se determina que no se afecta de forma directa ni general el ejercicio de la autonomía universitaria, en tanto no impide que las universidades públicas continúen realizando actividades de extensión y asesoría técnica en materia cooperativa de manera independiente.

Expediente	Nombre del proyecto	Instancia consultante
24.289	LEY PARA FACILITAR LA TRAMITOLOGÍA EN LA CREACIÓN DE COOPERATIVAS	Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos AL-CPOECO-0873-2025 17-02-2025

- b. Solicitar a la Asamblea Legislativa que se precise en el texto del proyecto que la exigencia de inscripción y autorización por parte del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) aplica únicamente cuando se pretenda que la asesoría universitaria sea utilizada como documento oficial para cumplir el requisito legal de constitución de una cooperativa, y que dicha disposición no constituye limitación ni condicionamiento para el ejercicio general de las funciones de extensión universitaria, de conformidad con los artículos 84 y 85 de la Constitución Política.
- c. Indicar que el presente pronunciamiento se emite en el marco de lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución Política y no constituye un acto administrativo generador de efectos jurídicos, por lo que no es susceptible de impugnación.

ACUERDO FIRME

Con toda atención,

Ing. María Estrada Sánchez, M.Sc.
Presidencia
Consejo Institucional

MAG/kmm

Copia: Ing. María Estrada Sánchez, M.Sc., Rectoría

REF: Z:\Acuerdos\2025\3416