

LA NUEVA LEY ESPECIAL DE ASOCIACIONES COOPERATIVAS DE VENEZUELA DE 2.001

Alberto García Müller
Profesor de la Universidad de los Andes
amuller@ula.ve

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La evolución histórica de la legislación cooperativa en Venezuela puede analizarse a través de tres etapas: de 1910 a 1.939; de 1.939 a 1.961; de 1.961 a 2.001, correspondiendo un nuevo período el que se inicia a partir de la Ley de 2.001.

a) *Primer período: de 1910 a 1939:* durante este período se promulgaron las siguientes leyes: **Ley de Sociedades Cooperativas de 1910:** es la primera Ley nacional destinada a regir las cooperativas. Se inspiró en la Ley francesa de 1867. Para esta Ley la cooperativa era una especie particular de sociedad mercantil, de capital variable y número ilimitado de socios. Los beneficios obtenidos se distribuían en proporción al capital aportado, y cada socio tenía un solo voto; **Ley de Sociedades Cooperativas de 1917:** se trata de una pequeña modificación de la Ley anterior, por lo que conserva el carácter mercantil atribuido por aquella a las cooperativas. Eliminó la exención del Impuesto de Sello y Estampillas que la Ley anterior concedía a las cooperativas en sus actos judiciales, así como anuló la limitación al máximo del capital que podía tener cada socio en la entidad; **Código de Comercio de 1919:** las disposiciones de la Ley de 1917 pasaron a formar parte del Código de Comercio promulgado en 1919, con ligeras variaciones de forma. De esta manera se aclaró definitivamente el carácter netamente mercantil atribuido por el legislador de la época a las cooperativas. Entre 1938 y 1939 se prepararon diversos proyectos de Ley sobre cooperativas, que no lograron ser sancionadas.

b) *Segundo Período: 1939 a 1961:* **El Decreto de 1939** sobre Fomento y Constitución de Sociedades Cooperativas. Este Decreto se puede considerar como el primer conjunto de disposiciones de verdadero carácter cooperativo, claro está, adecuado a la mentalidad de la época. Estableció un incipiente mecanismo de financiamiento del Estado para el desarrollo de un nuevo tipo de cooperativas - de naturaleza mixta- a cargo de la Sociedad Bolivariana de Venezuela. Igualmente, planteó el principio de integración al propender la fundación de una Federación de Cooperativas de Venezuela; **Ley de Sociedades Cooperativas de 1942.** Se inspiró en los principios clásicos de la cooperación. No responde a la realidad cooperativa nacional por no ser producto de esa realidad, sino copia de la Ley mexicana de 1938. Reglamentaba situaciones que no se presentaban en el país y omitía normar otras, propias de la evolución cooperativa del momento. Organizó la estructura interna de la cooperativa; creó un sistema propio de recursos económicos; hizo obligatoria y automática la integración, y estableció un sistema propio de fuentes legales, liberando al cooperativismo de la aplicación

supletoria de las normas del Código de Comercio sobre sociedades; **Otras normas:** durante este período, de verdadera fecundidad legislativa, se dictan - además- el Decreto Orgánico de los Servicios de Cooperativas (1942); el Decreto acerca de la Organización y Funcionamiento de Cajas Rurales Cooperativas (1943); el Decreto sobre Concesión de Créditos a las Cajas Rurales (1944) y el Reglamento de Cooperativas Escolares (1943); **El Reglamento de la Ley de Sociedades Cooperativas de 1944:** Se trata de un cuerpo legal minucioso, que establece normas de excesiva rigidez. Es producto de especulaciones teóricas y no se ajusta a la realidad y dinámica del cooperativismo al que estaba destinado a regir. Estuvo vigente en forma total hasta 1966, fecha en que se dictó la Ley General de Asociaciones Cooperativas. Desde 1966 y hasta 1976 (cuando se promulgó el Reglamento de la Ley General de Asociaciones Cooperativas) se aplicó en forma parcial, en cuanto no contradijera disposiciones de la nueva Ley. **Leyes agrarias:** en las Leyes agrarias de 1945, 1948 y 1949, 1960, así como en el Reglamento del Trabajo en la Agricultura y Cría de 1945 se establecieron disposiciones concernientes a cooperativas. Por último, cabe destacar que en la Ley de Bancos de 1961 se prohibió a las cooperativas de crédito efectuar las operaciones de crédito con terceros a que las autorizaba la Ley de 1942. **Constitución Nacional de 1947:** primera disposición constitucional sobre cooperativas: "El Estado auspiciará y fomentará la organización de cooperativas e instituciones destinadas a mejorar la economía popular. La Ley asegurará el oportuno suministro de los elementos técnicos, administrativos y económicos necesarios" (Artículo 71).

c) *Tercer Período: de 1961 a 2001:* **Constitución Nacional de 1961:** su artículo 72 dispone: "El Estado protegerá las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social, y fomentará la organización de cooperativas y demás instituciones destinadas a mejorar la economía popular". **Ley General de Asociaciones Cooperativas de 1966:** esta Ley, si bien se adecua más a la realidad cooperativa nacional que la precedente, sin embargo continúa la tendencia a trasplantar al ordenamiento nacional experiencias extranjeras. Ello se nota, fundamentalmente, en el capítulo de las sanciones administrativas a las cooperativas. La Ley está muy ligada al proteccionismo y control del Estado; **Reforma de la Ley de 1975:** se trata de una modificación parcial de la Ley de 1966 (25 artículos reformados). Resuelve algunos problemas administrativos y económicos de las cooperativas. Lo más importante es que adopta las formas de integración a la realidad del país, convirtiendo a las Centrales Cooperativas Regionales en ejes del movimiento, al darles autonomía y ciertos poderes; **El Reglamento de la Ley General de Asociaciones Cooperativas de 1976:** luego de 10 años de vigencia parcial del Reglamento de 1944 a las situaciones de la Ley de 1966, se dicta un nuevo reglamento ajustado a dicha Ley. Representa un gran paso de avance por ser el resultado de la participación y experiencias del movimiento cooperativo nacional. Soluciona diversos problemas que se venían presentando en el funcionamiento y administración de las cooperativas. Fortalece los organismos de integración, en particular a las Centrales Regionales, y precisa la obligatoriedad de la conversión en asociados

de los trabajadores asalariados de las cooperativas. Incorpora a la reglamentación del Estado el período de promoción o etapa pre-cooperativa. El Reglamento desciende a detalles tan minuciosos que deja poco espacio a la creatividad organizativa. Establece las bases para un Modelo de Estatutos para todo tipo de cooperativas. **El Reglamento Parcial de la Ley General de Asociaciones Cooperativas y de la Ley de la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria de 1977**: organiza la forma y modalidades como el Estado financiará el cooperativismo nacional, por medio de la delegación de los fondos asignados al Sistema Nacional de Financiamiento Cooperativo a la Central Cooperativa Nacional de Venezuela. **La Reforma Parcial del Reglamento de la Ley General de Asociaciones Cooperativas de 1979**: incluye normas que reglamenten y hagan efectiva la aplicación del derecho de preferencia acordado a las cooperativas por el artículo 96 de la Ley.

2. LA LEY

La Ley Especial de Asociaciones Cooperativas de Venezuela fue dictada bajo la forma de Decreto con forma de Ley por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, en ejercicio de la atribución que le confiere el numeral 8 de la Constitución, en Decreto 1.440 del 30 de agosto, publicado en la Gaceta Oficial número 37.285 del 18 de septiembre de 2.001, fecha de su entrada en vigencia.

Es el producto de una Reforma Parcial (aunque sustancial: 93 modificaciones sobre 107 artículos) de la Ley publicada el 2 de julio del mismo año (dos meses y medio antes), la que derogó la Ley General de Asociaciones Cooperativas del 27 de mayo de 1.975, lo mismo que los reglamentos de ley, salvo dos artículos del reglamento de 1979.

Tiene por finalidad adecuar la legislación a la nueva Constitución de 1999 que establece normas especialmente favorables a las cooperativas, las que considera medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo social y económico, por lo que ordena al Estado promoverlas y protegerlas.

La Ley tiene por **objetivos** establecer las normas generales para la organización y el funcionamiento de las cooperativas y de los organismos de integración. Regula la relación de ellas con los sectores público y de la Economía Social, y la acción del Estado respecto del sector, incluida la Autoridad Pública de Aplicación llamada Superintendencia Nacional de Cooperativas (1).¹

Es una ley que se **caracteriza** por ser:

- a) a la vez, muy flexible en relación con la organización, la estructura, y el funcionamiento interno de las cooperativas, a la vez que restrictiva, en el sentido que deja de regular numerosos institutos jurídicos importantes y

¹ El número que aparece entre paréntesis corresponde al artículo de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas en donde se encuentra la norma en comento.

- remite mucha de la normativa al reglamento de la Ley y a la discrecionalidad de la Autoridad de Aplicación;
- b) estatista, al otorgar exagerados poderes a la Administración pública; y punitiva, porque antes de precaver, sanciona en forma desmesurada a las cooperativas;
 - c) no participativa, por haber sido consultada en su fase inicial de elaboración sólo a algunos sectores del sector cooperativo y no permitir el autocontrol al propio sector cooperativo y, antes bien, darle al mismo el carácter de órgano auxiliar y dependiente del Estado en el control de las cooperativas;
 - d) reconoce formal y expresamente la autonomía de las cooperativas permitiéndoles desarrollar cualquier tipo de actividad lícita económica y social, en condiciones de igualdad con las demás empresas (5), sin restricciones legales o de otra índole (86, 2º);
 - e) otorga al Estado muy amplias funciones de promoción de las cooperativas (89), a la vez que establece un amplísimo mecanismo público de control y de sanciones que contradice la autonomía otorgada en la letra de la ley.

Por primera vez en el país la ley incorpora el concepto de **acto cooperativo**, aplicable a las relaciones entre las cooperativas y de éstas con sus miembros en el cumplimiento del objeto social, haciéndolo extensible a los actos realizados con terceros, los que pasan a regularse –incluso para ellos– por las normas cooperativas (7).

Con evidente acierto se atribuye la competencia para conocer de las **acciones y recursos judiciales** en materia cooperativa, independientemente de la cuantía, a los jueces de proximidad como lo son los de Municipio, así como persigue la celeridad procesal al ordenar la aplicación del procedimiento breve previsto en la Ley Procesal Civil (Transitoria cuarta);

3. ASPECTOS GENERALES

La Ley trae una **definición** de cooperativa que, sin embargo, no logra diferenciarla de otras formas asociativas y que se aparta un tanto de la aceptada universalmente por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI). La considera como entidades tanto de derecho como de hecho (2) y le da un especial énfasis a los aspectos colectivos cuando las caracteriza como empresas de propiedad colectiva, de carácter comunitario.

Reconoce como **finalidad** de las cooperativas el interés social y beneficio colectivo, sin privilegios para ninguno de sus miembros (6); y como **objeto**, no sólo actividades económicas, sino que también sociales y culturales, común de las personas que se unen de forma voluntaria e igualitaria en lo que denomina “acuerdo cooperativo”.

Ley establece los **valores** (3) en que se basan las cooperativas, así como los **principios** que las rigen, los que, en gran medida, son los principios universales de la cooperación definidos por la ACI, aunque modificados en cuanto a la

participación económica equitativa de los miembros que convierte en igualitaria (4, 3º); autoriza la distribución de los excedentes en proporción a las aportaciones (54) y no sólo según el patrocinio del socio con su cooperativa, y permite formas de votación diferentes al de “una persona, un voto” (27).

La **duración** debe ser fijada en el estatuto (13, 1º), con lo que se crea la posibilidad de cooperativas de duración predeterminada y no-solo indeterminada. La cooperativa tiene **capital** variable e ilimitado, aunque permite que el estatuto establezca una cantidad mínima, cuyo monto no fija (47). Se reserva la **denominación** de “cooperativa” a las constituidas conforme a la Ley, bajo pena de multas y la clausura forzada de los establecimientos (96) y se prohíbe el uso de nombres similares o que puedan crear confusión con el adoptado por otras cooperativas (14).

Lamentablemente nada establece sobre la situación de las cooperativas extranjeras y binacionales, ni sobre los organismos cooperativos internacionales.

No trae normas básicas genéricas en materia de **representación legal**, sobre quien es su titular y las condiciones a que pueda estar sometida, todo lo que es referido al estatuto (12, 6º), lo que puede causar incertidumbre a quienes deseen contratar con las cooperativas.

La Ley no establece expresamente la **responsabilidad** de la cooperativa, sino la de los miembros, que puede ser limitada o suplementada -la que no define y que remite a los términos establecidos en el estatuto- (13, 3º), por lo que se aplica el derecho común que afecta todo el patrimonio a las obligaciones sociales. Sin embargo, la responsabilidad de la cooperativa está severamente disminuida por:

- a) la posibilidad de utilizar la reserva legal para “imprevistos” (54, 1º);
- b) ser inembargable y no estar sujeta a acciones judiciales durante el llamado “régimen excepcional” (69) y en la intervención (84, 6º), hasta 1 año c/u;
- c) la posibilidad que tiene la Autoridad Pública de suspender las resoluciones de los órganos sociales, cuando considere que son ilegales (82, 3º); de ordenar la suspensión de actividades y ordenar la realización de actos provisionales cuando sustancie procedimientos sancionatorios (105);
- d) de autorizar la disposición de bienes inmuebles durante la intervención legal (84) la que, por cierto, puede ser decretada por ella misma; y
- e) la posibilidad de asumir pasivos y emitir obligaciones sin límite ni condiciones legales (51).

La ley fija con precisión el **orden de aplicación de la normativa legal** de la manera siguiente a) la Constitución; b) la Ley, su Reglamento y las medidas que dentro del marco de sus competencias dicte la Autoridad de Aplicación para el cumplimiento de sus funciones; c) los estatutos, reglamentos y disposiciones internas; d) El Derecho Cooperativo; e) el derecho común, en cuanto sea compatible con la naturaleza y principios cooperativos; y f) los principios generales del derecho (8).

La Ley diseñó una única, exclusiva y obligatoria **forma o tipo** de cooperativa cualquiera sea su objeto, dimensión, grado de desarrollo empresarial y número de miembros. Se trata de una empresa colectiva de trabajo asociado, de intensa participación de sus integrantes en la gestión democrática permanente de su actividad, la que debe ejecutarse colectivamente (32 y 43).

En consonancia con ello: en las Zonas Especiales de Desarrollo Sustentables se promueve la creación de sistemas colectivos para la producción y la comercialización agropecuaria, y se prevé el establecimiento de cooperativas para la producción agropecuaria, de propiedad y uso colectivo de las tierras y de bienes productivos, así como de trabajo colectivo de los empresarios colectivos, y para la utilización común de las aguas, la gestión de los sistemas de riego y el saneamiento de tierras (Ley de Tierras).

No establece normas sobre las **formas asociativas iniciales** e inmediatas que luego de un proceso de educación y capitalización, puedan devenir en cooperativas regulares. Sólo establece la responsabilidad solidaria de quienes actuaron a nombre de la cooperativa antes de su constitución, salvo los necesarios para el trámite de registro y sin precisar sobre su cesación en el acto de constitución (15), pero ninguna, sobre la responsabilidad de las personas que lo hicieron como “pre-miembros.

Prevé una sola forma de **acto** constitutivo: el acto formal de reunión de los fundadores en que se aprueba el estatuto, se suscriben aportaciones, se eligen los directivos y se designa los responsables del registro (9 y 10), todo lo que se asienta en Acta que se presenta a la Oficina de Registro público de la localidad que, si no tiene objeciones legales, la **registra** (en forma gratuita) con lo que la cooperativa se considera constituida y con personalidad jurídica (11).

4. LOS MIEMBROS

Pueden ser miembros de las cooperativas (18):

- a) las **personas naturales**: los trabajadores, productores, consumidores y usuarios primarios de bienes y servicios; los adolescentes, sin requerirse autorización del representante, en las condiciones establecidas en el estatuto y los trabajadores asalariados de las cooperativas; y
- b) las **personas jurídicas** de carácter civil sin fines de lucro, con lo que se elimina la posibilidad que las personas públicas, en especial los Municipios y demás entes públicos de desarrollo puedan participar como miembros de las cooperativas, quienes presentan solicitud al órgano interno (“instancia”) previsto en el estatuto, con recurso ante la asamblea (20).

Aunque no lo diga en forma expresa, la Ley establece dos **tipos** de miembros:

- a) los *asociados no trabajadores*, esto es, los usuarios, consumidores o suministradores primarios de los bienes y servicios que presta la cooperativa;
- y

b) *los asociados trabajadores*, a quienes otorga un régimen de preferencia respecto de los primeros, sobre todo en el cuanto a la protección social.

Establece un régimen bastante detallado de **derechos y deberes** de los miembros refiriendo al estatuto la fijación de otros (21). Impone como obligación la participación en el trabajo, lo que se hace de muy difícil cumplimiento en grandes cooperativas de usuarios, consumidores y suministradores. No establece mecanismos para garantizar el cumplimiento del derecho de información.

Define las causales de **pérdida de la condición** de miembro y difiere al estatuto las de exclusión (22). No condiciona el ejercicio del derecho de renuncia, y carece del derecho de receso como causal autónoma de cese, en caso de transformaciones societarias de importancia. Otorga a la asamblea y a los sistemas de conciliación del movimiento cooperativo el **recurso** contra la exclusión, eliminando el recurrir ante los órganos de administración de justicia (66).

A quienes pierdan su condición se les **reintegran** los aportes integrados y los excedentes que les correspondan, además de los préstamos que le hayan hecho a la cooperativa, deducido el porcentaje de pérdidas que les corresponda, más la revalorización que pudieren tener (23).

No contempla deducciones por deudas y obligaciones pendientes de los miembros retirados a favor de la cooperativa, ni la **compensación** automática de sus pasivos con los activos líquidos y exigibles, lo que va en grave perjuicio del patrimonio social y de los intereses y derechos de los acreedores sociales, y desmejora la credibilidad de las cooperativas en el mercado.

5. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

Establece una gran **flexibilidad** organizativa, lo que en si constituye un importante avance, al dejar a la discrecionalidad de los miembros, de acuerdo a sus condiciones específicas, el diseño de la estructura de su cooperativa, con lo cual se superan los rígidos moldes organizativos que debían aplicarse uniformemente a todas (24). Sin embargo, se deja sin regulación indicativa y, o supletoria la organización interna de la cooperativa. Con ello se dificulta una acertada formación y ejecución de la voluntad social, y se rompe el adecuado equilibrio entre eficacia y democracia. Denomina Instancias a los órganos internos.

Diseña con bastante cuidado las atribuciones del **órgano deliberante** (asamblea o reunión general de asociados), el que considera como de “coordinación”, fundamentalmente (26); permite la convocatoria de la misma por un porcentaje de los miembros; no regula los diversos tipos de asambleas ni las formalidades y procedimientos que inciden en la adecuada validez de sus deliberaciones, remitiéndola al estatuto (28).

Refiere al estatuto la determinación de las modalidades para la toma de decisiones, en forma democrática, permitiendo el consenso, la votación o mixtas, sin limitar expresamente el voto por persona: “un hombre, un voto” (27).

Permite sustituir el **órgano directivo** por instancias para la coordinación de los procesos administrativos, de evaluación, control, educación y otras que se consideren necesarias (25). Nos parece que con ello se desconocen las diversas funciones existentes en el proceso administrativo y es impositivo de una concepción unilateral sobre la manera de administrar una cooperativa.

Desmantela los sistemas autónomos de **control interno** permanente, al no establecer normas específicas sobre el particular, y más bien, referirlos a los organismos de integración, a los que la Ley permite coordinar el desarrollo de los sistemas de auditorías, vigilancia y control (62-63).

No prevé el funcionamiento autónomo de un **órgano de conciliación y arbitraje** interno, ya que lo refiere a la potestad directa de la asamblea y, sobre todo, de los sistemas locales, regionales o nacionales establecidos por los organismos de integración (61).

6. PERSONAL

Todo lo relativo a la elección de los **directivos**, –nominal (26, 3º) y remoción- lo deja a la decisión de la asamblea, aunque establece como derecho-deber de los miembros el ser elegidos y desempeñar los cargos en las mismas; fija en 3 años su duración, y permite su reelección por un período (28).

Sobre la **responsabilidad** de los mismos, parece que opta no por la responsabilidad individual sino por “las responsabilidades compartidas”, (24) lo que daría a entender que hay una responsabilidad solidaria de todos los miembros. A la par, desarrolla un sistema de responsabilidad administrativa, que se concreta en multas que puede imponerles la Autoridad de Aplicación, lo cual, si bien castiga las irregularidades que puedan cometer los directivos, grava duramente el ejercicio de dichos cargos, sobre todo para quienes carecen de experiencia administrativa o no obtienen remuneración por su desempeño (91-96).

Pareciera que se excluye la **gerencia** en su forma tradicional, siendo sustituida por las responsabilidades compartidas y la ejecución colectiva de las acciones por parte de los directivos (24).

La Ley opta definitivamente por el **trabajo asociado**, a tiempo parcial o completo, como única, exclusiva y excluyente forma de trabajo en todo tipo de cooperativas (31), el que se regula no por la legislación laboral -ni siquiera en forma supletoria- (34) sino únicamente por el acto cooperativo.

En lo que tiene que ser un grave gazapo, establece que el trabajo “deberá” (en lugar de “podrá”) desarrollarse en forma de colaboración sin compensación

económica, con derecho a participar, bajo la forma de anticipos societarios, en los excedentes que se produzcan por todos en la cooperativa (31).

Remite al estatuto todo lo relativo al **régimen de trabajo**; declara la no-dependencia laboral de los trabajadores y el carácter no salarial de sus remuneraciones, a los que considera anticipos societarios (34-35). Sustraer de los órganos judiciales el conocimiento de las controversias que pudieren tener los miembros-trabajadores con la cooperativa, y las somete en forma obligatoria e inapelable (salvo nulidad) a los sistemas de conciliación y arbitraje del movimiento cooperativo (34).

Permite los **asalariados** sólo con carácter excepcional, en trabajos temporales que no puedan ser realizados por los miembros, hasta por 6 meses, con el derecho de exigir su ingreso como miembros, en cuyo caso cesa su relación laboral (36). Es tal su rechazo al trabajo asalariado en las cooperativas y organismos de integración que ordena la contratación del mismo con otras cooperativas, con empresas de la Economía Social y Participativa e, incluso, con empresas de otro carácter jurídico, cuando no estén en posibilidad de realizarlo por sí mismas (37 y 38). Y sanciona con suspensión de certificación como cooperativa y multas, la contratación en forma permanente de asalariados (95).

7. GESTION SOCIAL

La Ley garantiza el derecho a desarrollar cualquier tipo de **actividad** económica y social de carácter lícito, en condiciones de igualdad con las demás empresas, sean públicas o privadas, sin que puedan establecerse restricciones legales (5) o de otra índole en relación con el objeto de su actividad.

En tal sentido, las cooperativas pueden:

- a) tener el carácter de unidades asociativas microempresarias y de entes de ejecución, con lo cual pueden suscribir fideicomisos o contratos de provisión de fondos para el otorgamiento de créditos a los usuarios (Ley del Sistema Microfinanciero del 23/03/2001);
- b) ejecutar actividades de pesca artesanal, de acuicultura rural o artesanal y de explotación de recursos pesqueros esenciales (Ley de Pesca y Acuicultura del 13/11/2001);
- c) efectuar actividades agrarias de mecanización, recolección, transporte, transformación y mercadeo de productos agrarios; utilización común de las aguas, gestión de los sistemas de riego y el saneamiento de tierras y organización y la consolidación de las comunidades rurales (Ley de Tierras y Desarrollo Agrario del 13/11/2001);
- d) efectuar actividades de producción y comercialización bajo sistemas colectivo de organización en las zonas especiales de desarrollo sustentable (Ley de Zonas del 13/11/2001);
- e) actuar como formas colectivas de participación masiva en el disfrute de los beneficios del turismo y la recreación comunitarias (Ley Orgánica de Turismo del 26/11/2001).

Sin embargo, todo el paquete legislativo contemporáneo a dicha Ley restringe la acción de las cooperativas en diferentes campos, por cierto, los de mayor importancia económica y financiera, a: saber: no pueden actuar como bancos o instituciones financieras, como empresas de seguros, como sociedades inversoras privadas bajo el régimen de concesiones, ni como promotoras de zonas francas; y en el campo de la minería, no pueden explorar o explotar minas (sino sólo la pequeña minería como mancomunidades mineras) pues todas estas actividades están reservadas “exclusivamente” a sociedades mercantiles (Ley de Bancos del 13/11/2001; Ley de Empresas de Seguros del 28/11/2001; Ley sobre Promoción de la Inversión privada bajo régimen de concesiones del 25/10/1999; de zonas francas del 08/08/1991 y Ley de Minas del 28/09/1999).

No restringe ni condiciona las **operaciones con terceros**, pero sanciona con suspensión de certificación como cooperativa y multas, la distribución entre los miembros de los excedentes resultantes de dichas operaciones de obtención con no miembros (95).

No dispone normas sobre **operaciones fuera del objeto**, sobre la adquisición de otras empresas, ni la conversión de empresas mercantiles en empresas o cooperativas de trabajo asociado.

Bajo apremio de multas impone llevar un **registro** de los miembros (93, 3º) y contabilidad actualizada conforme a los principios contables generalmente aceptados (93, 5º), bajo sanción pecuniaria (93, 5º); ordena crear sistemas de información para la toma de decisiones; y obliga llevar actas de las asambleas e instancias organizativas internas, de las que se debe llevar adecuado archivo y registro (53), bajo pena de multas (93, 3º).

Considera como derecho y deber de los miembros utilizar los **servicios** que presta la cooperativa, en las condiciones establecidas en el estatuto (21, 4º). Permite que los trabajadores asalariados temporales gocen de los beneficios de la cooperativa (18, 3º). Como lo que se diseña es una cooperativa de trabajo asociado, éste sólo puede ser prestado por miembros de la misma (31).

El ejercicio económico lo establece el estatuto (13, 10º). La Ley refiere a la asamblea la toma de decisiones con relación a los **balances** económicos y sociales, con lo que pudiera entenderse que se acepta la figura del “balance social” (26, 4º). Los mismos deben ser remitidos a los organismos de integración y a la Autoridad de Aplicación en el trimestre siguiente al cierre del ejercicio (63).

Se impone a todo tipo y tamaño de cooperativa una compleja y no menos costosa **revisión integral** anual, bajo pena de multas, efectuada por personas (preferentemente cooperativas) inscritas en un registro especial llevado por la Autoridad de Aplicación, cuyos resultados deben ser entregados a ésta, al organismo de integración, a la cooperativa y puesta a disposición de los miembros antes de la asamblea (63).

Atribuye a la asamblea aprobar los planes y presupuestos (26, 2º). Considera como elemento del proceso educativo cooperativo la **planificación** y evaluación colectiva de la acción cooperativa (41, 1º).

8. RECURSOS ECONOMICOS

Los recursos económicos de las cooperativas están **constituidos** por las aportaciones de los miembros, la reinversión de los excedentes acumulados en los fondos y reservas (43), así como cualquier otro aporte a título gratuito, destinados a incrementar el patrimonio (45), a ser utilizados a voluntad del donante, de carácter irrepartible (51), siempre que estén orientados al cumplimiento del objeto social (50).

Permite la emisión de **obligaciones** y la asunción de **pasivos** por parte de terceros y miembros, los que deben ser sustituidos en el tiempo con aportes de miembros y con los excedentes (52), con lo que se compromete la expansión financiera de la cooperativa. Prevé el otorgamiento de préstamos de los miembros a la cooperativa, amortizables por la misma en plazos determinados (23).

Los **aportes** deben proceder fundamentalmente de los miembros, en dinero, especie o trabajo personal convencionalmente valuados, en la forma y plazo que fije el estatuto (43). Tienen carácter individual (46). En el estatuto se deben fijar los mecanismos de formación e incremento del capital (pero nada se indica sobre su reducción) en proporción al uso, trabajo y producción real o potencial de los bienes y servicios y de los excedentes obtenidos por los miembros (47), pero nunca en proporción o relación con el patrimonio social acumulado (51).

No prevé los aportes a capital por parte de terceros, ni siquiera de otros entes de la Economía Social. Permite **revalorizar** los activos (48), y las aportaciones, pero sólo en caso de la pérdida de la condición de miembro y a los solos efectos del reintegro (23).

Hace obligatoria la emisión de **certificados** nominativos que representen las aportaciones, las que pueden ser para la constitución del capital, rotativas, de inversión u otras modalidades, nada de lo cual se define o caracteriza, dejando al estatuto las normas que regulen cada tipo, su interés y límites (46). No se indica si pueden ser transmisibles e inembargables, ni bajo que condiciones ni requisitos, lo que pareciera ser entendido en sentido negativo, lo primero, por su carácter nominativo y lo segundo, por requerir de norma expresa que la establezca.

La Ley (54) ordena deducir el 1% de las operaciones totales (ingresos brutos) para fondos irrepartibles; del restante, se deben deducir los costos, gastos, depreciaciones y provisiones, con lo que se determinan los **excedentes**. A estos se deducen los anticipos societarios y el 30% como mínimo para los fondos de emergencia, educación y protección social.

Como las cooperativas se caracterizan por su baja rentabilidad, los excedentes a distribuir entre los miembros no trabajadores serán mínimos o, en caso de que los costos y gastos sean levemente inferiores, iguales o superen a los ingresos, que se aumente la pérdida.

Los **fondos y reservas** constituyen patrimonio Irrepartible de la cooperativa, por lo que no pueden distribuirse entre los miembros a ningún título, ni acrecentar sus aportaciones individuales (51). Son:

- a) fondo de reserva de emergencia (sic): 10% mínimo, destinada a cubrir “situaciones imprevistas”, con lo que se desnaturaliza su esencia, y para cubrir pérdidas con su totalidad, lo que es inconveniente;
- b) fondo de protección social: 10% mínimo, para atender las “situaciones especiales” de los miembros trabajadores y ordinarios;
- c) fondo de educación: 10% mínimo, para educación;
- d) reservas especiales para amparar y consolidar el patrimonio a cargo de los excedentes; fondos y proyectos en beneficio de los miembros.

El excedente restante (si algo quedare) podrá destinarlo la asamblea para repartirlos entre los miembros por partes iguales o en proporción a las operaciones, al trabajo realizado y a las aportaciones (51).

9. TRANSFORMACIONES Y EXTINCIÓN

No limita, restringe ni condiciona la **conversión** de las cooperativas en otras formas jurídicas, con o sin fines de lucro (71, 4º) por lo que no hay una adecuada salvaguarda de los recursos colectivos acumulados, de los beneficios y preferencias públicas obtenidos y de las exenciones fiscales otorgadas a la entidad mientras fue cooperativa. El procedimiento es fijado en el estatuto (13, 11º), requiriéndose decisión del 75% de los miembros presentes en la asamblea que la decida, constituyendo una causal de disolución sin liquidación (71).

La **Reforma de los estatutos** debe ser aprobada por al menos el 75% de los miembros presentes en la asamblea con el quórum especial determinado en el estatuto (17), cuya acta y estatuto resultante se registran en los 15 días hábiles siguientes, momento en que entran en vigencia. Se exige una certificación de los miembros que lo aprobaron, lo que evidentemente complica y retarda gravemente las reformas necesarias.

Al igual que la conversión, no se limita, condiciona ni restringe la **fusión, escisión o segregación** hacia o con otras formas jurídicas (71, 4º). El procedimiento y efecto disolutivo y no liquidatorio es igual al de la conversión (70). Frente a una evidente laguna sobre las situaciones jurídicas en estos procesos, es evidente que se aplican supletoriamente las normas del derecho de sociedades.

Enumera las causales de **disolución** de las cooperativas (71) y las distingue en la adoptada por la asamblea, y las que no provengan de ella, así como los efectos que produce (72). Establece dos mecanismos de constitución de la comisión

liquidadora: sin la participación del Juez en el primer caso (73), y bajo su dirección en los otros (74).

Como **medidas previas a la liquidación** establece dos supuestos del llamado régimen excepcional: la primera, por decisión del organismo de integración quien la dirige, cuando la cooperativa corra riesgos graves e inminentes para su existencia, o para corregir incumplimientos graves (67); la segunda, cuando las cooperativas incumplan sus pagos por falta de medios, por decisión del Juez (69). Establece el procedimiento y los recursos que puedan ejercerse contra su aplicación (67). Dispone los efectos y facultades de los ejecutores del régimen, quienes concentran todos los poderes sociales y son responsables por los daños que puedan ocasionar. Dura 1 año, durante el cual, la cooperativa no puede ser objeto de embargo ni de otras acciones judiciales (68).

Con relación a la **liquidación**, dispone las facultades de la comisión liquidadora (75): elaborar el proyecto de liquidación, realizar el activo, cancelar el pasivo y entregar los fondos irrepartibles. Establece el orden de prelación de pago de los pasivos y, por un olvido inexcusable, no incluye las obligaciones pendientes con los miembros-trabajadores que deja en último lugar, y a quienes sólo se puede entregar el valor de las aportaciones (no revalorizadas) y obligaciones. Determina el efecto extintivo de la personalidad jurídica (76).

10. INTEGRACIÓN

La Ley establece tres **sistemas** de integración:

- a) la integración normal que es la que se da entre las cooperativas y que puede ser: de forma temporal para acciones determinadas, mediante transformaciones societarias, y mediante la constitución de cooperativas de cooperativas y de organismos de integración;
- b) entre las cooperativas y los entes de la Economía Social para proyectos y acciones determinadas, y mediante la constitución con ellas de personas jurídicas de carácter civil sin fines de lucro (58); y
- c) la integración con la comunidad (55).

Establece como **objeto** la articulación de los procesos económicos de obtención y prestación de bienes y servicios con otros entes de la economía social y, en especial, con otras cooperativas (44); la coordinación de acciones de las cooperativas entre sí y con los entes de la Economía social, y generar procesos de transformación social (56). Además, la Ley transfiere a los organismos de integración la facultad de coordinar las actividades de promoción cooperativa que realice el Estado con el Sector Cooperativo (88).

Da por **finalidad** ejercer la representación de sus afiliadas; coordinación de sus políticas y planes, de los sistemas de conciliación y arbitraje, auditorías, estadísticas y educación. Además, realizar actividades de carácter técnico, educativo, económico, social y cultural (60).

Lamentablemente la Ley no regula un aspecto fundamental del cooperativismo nacional como es los **servicios de protección social** que los organismos de integración prestan a los miembros de las cooperativas.

No establece ningún **tipo** determinado de organismos de integración aparte de las cooperativas de cooperativas y los de segundo o más grados, locales, regionales o nacionales, con lo que se puede optar por la organización de cualquier tipo de organismo de integración regido por el derecho cooperativo. Prevé la celebración de acuerdos, convenios y contratos para proyectos y acciones determinadas, asociaciones y la constitución de organismos de integración (57).

Atribuciones: la Ley dota a los organismos de integración de atribuciones en materia de:

- a) establecimiento de sistemas de conciliación y arbitraje, de obligatorio acatamiento, para resolver los conflictos entre los miembros trabajadores o no y sus cooperativas, y en la integración (61);
- b) desarrollo de sistemas y mecanismos de auditorías, vigilancia y control (62 y 63);
- c) de sistemas de comunicación e información y estadísticas (64); de protección social, en coordinación con las cooperativas, para sus miembros (40); de formación y acreditación educativa (42);
- d) asumir la totalidad las funciones de las cooperativas durante el llamado régimen excepcional (67);
- e) participar en la comisión liquidadora dirigida por el Juez (74) y en la selección de los integrantes del Consejo Cooperativo (79);
- f) coadyuvar en la corrección de irregularidades detectadas por la Autoridad de Aplicación (81, 7º);
- g) analizar el informe que justifique la intervención de las cooperativas y ejecutarla, si fuere el caso, por acuerdo con aquella (84);

Sin embargo, la ley no otorga a los organismos de integración ningún tipo de atribución con relación a las sanciones aplicables a las cooperativas por parte de la Autoridad de Aplicación.

Permite el establecimiento de formas de **concentración empresarial** mediante alianzas, convenios y contratos con personas de otro carácter jurídico, se entiende, con fines de lucro, con tal que no desvirtúen sus objetivos (59), lo mismo que con el sector público, el de la Economía Social y Participativa y el privado, para desarrollar modalidades de trabajo cogestionarias o autogestionarias (39).

Sin embargo, nada expresa acerca de los excedentes obtenidos por estas vías, lo que podría constituir un mecanismo que permita solapar el destino colectivo de los excedentes generados en operaciones de obtención con terceros (97). No prevé la constitución de ningún tipo de empresas con entidades de otra naturaleza jurídica, ni siquiera por razones extraordinarias, lo que pone en entredicho la viabilidad económica del sector en determinadas circunstancias.

11. RELACIONES CON EL ESTADO

La normativa dispone un amplísimo sistema de **protección** del cooperativismo, consistente en la participación del Sector Cooperativo en el establecimiento de políticas, planes y presupuestos en ámbitos que lo afecten: participar en la elaboración de planes de desarrollo pesquero (Ley de Pesca y Acuacultura, Artículo 67) y en los procesos de integración internacional del país (86, 2º y 3º); así como en la prestación de servicios públicos (87), en que pueden ser objeto de transferencia de su gestión y otorgárseles en concesión, según la ley respectiva; y en la coordinación de la promoción de las cooperativas que realicen las diversas instancias del Estado (88).

La Ley (89) establece importantísimos mecanismos de **promoción** de las cooperativas por las diversas instancias del Estado a nivel nacional, de los estados y municipios (89): apoyo a sus planes de desarrollo; establecimiento de sistemas educativos y de acreditación; difusión de experiencias; fortalecimiento de sistemas financieros propios y de los fondos públicos y privados destinados al sector; y el fortalecimiento de sistemas de protección social, entre otros.

El goce de todos y cada uno de los mecanismos de promoción se sujeta al hecho que la Autoridad de Aplicación, a solicitud de las cooperativas **certifique el carácter cooperativo** de la entidad (90), carácter que fundamenta la ley no en el cumplimiento efectivo de los valores y principios cooperativos y el acatamiento de la normativa cooperativa en su conjunto, sino única y exclusivamente en el no empleo de asalariados y la no distribución de excedentes por actividades de obtención con terceros (95).

Incluso dispone que el incumplimiento de dichos extremos acarrea la suspensión de la certificación y en consecuencia, el goce de los beneficios, la aplicación de multa y el inicio del trámite de disolución y liquidación .

Transfiere las **acreencias** que tuvieren las cooperativas con las entidades públicas de fomento del sector, a un fideicomiso administrado por un Banco de Desarrollo, para ser destinadas a fortalecer Sistemas Financieros propios del Sector, siempre que los mismos capitalicen un porcentaje de lo que soliciten (Transitoria tercera).

Otorga **preferencias** en compras y ventas de bienes y servicios, y en concesiones públicas; en el otorgamiento de todo tipo de financiamiento, en especial del Fondo Único Social; en la adquisición y prestación de bienes y servicios por parte de los entes públicos (89); otorgamiento de derechos preferentes a quienes presenten planes de organización cooperativa, incluso y por vía de excepción, dar financiamiento y hacer donaciones para que los trabajadores puedan ejercer las preferencias que les otorga la Ley, una de las cuales es la de organizar cooperativas (Ley de Privatización, artículos 15 y 22); las cooperativas ambientales que se constituyan para el aprovechamiento de las aguas tendrán

derecho preferente al aprovechamiento de las aguas, previa solicitud y tramitación de la concesión respectiva (Ley de aguas, artículo 101).

Adicionalmente, el 9 de marzo de 2004 fue dictado el Decreto Presidencial 2.847 sobre Medidas temporales para el establecimiento de categorías y montos de contratos reservados para las asociaciones cooperativas.

- a) Establece preferencias a las cooperativas proveedoras de bienes, prestadoras de servicios y ejecutoras o constructoras de obras en los contratos que celebren los entes públicos nacionales. Siempre que estén inscritas en Sunacoop, en el Registro Nacional de Contratistas y Registro de Información Fiscal;
- b) Se reservan a las cooperativas los contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios hasta 10 mil U.T.² y en el caso de ejecución o construcción de obras, hasta 20 mil U.T.;
- c) Se reservan a cooperativas los contratos referentes a 49 objetos diversos;
- d) Permite a las cooperativas celebrar convenios entre si y con pequeñas y medianas empresas para el cumplimiento de las obligaciones contractuales, siempre que se notifique los términos de dichas alianzas, estableciendo los aportes y responsabilidades de las partes, siendo responsables solidarios las cooperativas participantes;

En materia de mercadeo agrícola y a efectos de asegurar la seguridad alimentaria del país, el Ministerio del ramo tiene potestad para estimular la formación de cooperativas de mercadeo y centros de acopio, así como recomendar a los entes públicos o mixtos que adquieran materias primas agrícolas establecer prioridad de compra directa a las formas asociativas de productores (Ley de Mercadeo agrícola 2002, Artículo 18).

Declara la exención de todo tipo de **impuestos** directos, tasas, contribuciones especiales y derechos de registro, de acuerdo a lo previsto en cada Ley impositiva y el reglamento de la Ley, sujeto a la certificación del caso (89, 12º). La Ley de Tierras (116) considera posible la exoneración del Impuesto sobre Tierras ociosas como forma de estímulo de nuevas formas de organización de la producción, las que pudieren ser cooperativas colectivas de producción agropecuaria.

La **Autoridad de Aplicación**, denominada Superintendencia Nacional de Cooperativas, es un ente desconcentrado adscrito al Ministerio de la Producción y el Comercio (78), dirigido por un Superintendente de libre nombramiento y remoción del Ministro (80). Cuenta con un órgano consultivo (sin efecto vinculante) integrado de forma paritaria Estado-Sector cooperativo, denominado Consejo Cooperativo que le brinda apoyo y asesoría (79).

Se somete a las cooperativas a una doble Autoridad de **control** por parte del Estado:

² U.T. Unidades Tributarias: medida de cálculo del pago de tributos establecido por el Poder Ejecutivo Nacional.

- a) por la Superintendencia de cooperativas en razón de su naturaleza; y
- b) en cuanto a las actividades específicas que realizan, por las autoridades competentes en la materia, por ejemplo, la Superintendencia Bancaria para las cooperativas del área financiera (82), aún cuando estas deben tomar en cuenta sus especificidades cooperativas.

La Superintendencia pierde la facultad de centralizar la **coordinación** de las actividades de promoción que realicen los organismos del Estado hacia las cooperativas, actividad que queda a cargo de cada entidad estatal, la que deberá hacerlo con los organismos de integración (88). Por tanto, cada entidad estatal ejerce por su cuenta las políticas, programas y planes de promoción y desarrollo cooperativo que considere convenientes.

La Superintendencia es dotada de un extraordinario conjunto de **potestades o atribuciones** respecto de las cooperativas, cuya actividades totales quedan sujetas a la misma. Ellas son:

- a) ejercer el más amplio control y fiscalización sobre las cooperativas, de carácter principal y no subsidiario al control que debiera corresponderle al propio sector cooperativo (autorregulación);
- b) por decisión propia se permite a la Superintendencia intervenir la vida interna de las cooperativas en caso de riesgos graves e inminentes, sustituyendo totalmente su autonomía durante su ejecución y hasta por 1 año (83 y 84);
- c) facultad para dictar las medidas necesarias para el cumplimiento de sus funciones dentro de sus competencias (81, 6°);
- d) otras, como organizar servicios de información, coordinar las políticas de control público, emitir certificación de cooperativa, solicitar al Juez la disolución de la cooperativa, el cierre de establecimientos que utilicen indebidamente la denominación cooperativa (96).

Es tal el poder que se da a la Superintendencia que se la dota de **potestades excepcionales**, incluso de carácter judicial como: suspender el régimen excepcional a solicitud de interesados (67); suspender las decisiones de los órganos internos cuando considere que son ilegales (82); autorizar la “disposición” de bienes inmuebles de las cooperativas en caso de intervención (84, 3°), entre otras.

El poder **sancionatorio** de la Superintendencia se sujeta a la comprobación fehaciente de las causales que declara taxativas (91), y que son:

- a) la imposición de *multas* a las personas naturales y jurídicas (sin diferenciar las que correspondan a unas u otras) incurso en las causales previstas taxativamente en la Ley (92, 93 y 94), cuyo monto establecido es absolutamente desproporcionado, incluso podría decirse de carácter confiscatorio, con la capacidad económica de la mayor parte de las cooperativas (hasta 1.500 Unidades Tributarias), y discrecional, puesto que la Ley tan sólo fija un límite máximo;

- b) *otorgar y suspender la certificación* de que una entidad es cooperativa, y consecuentemente de los beneficios que conlleva ((91) y solicitar la disolución de la entidad.

Establece exhaustivamente el **procedimiento** de sanción en un capítulo completo (19 artículos: 97 a 114), materia que forma parte de la Legislación ordinaria sobre el proceso administrativo y que de hecho modifica, con lo que cercena el derecho al debido proceso, aún cuando formalmente permite interponer los recursos administrativos ordinarios pertinentes (85).

En el mismo se otorgan **facultades cautelares** desmesuradas a la Autoridad de Aplicación, como ordenar la suspensión de actividades y presuntamente infractoras y de realizar actos provisionales (105), y se deja en evidente indefensión a la parte sancionada, incluso cuando se reducen drásticamente los plazos de impugnación.

12. CONSIDERACIONES FINALES DEL AUTOR:

A nuestra manera de ver, lo que diseña la Ley es una entidad socioeconómica de pequeñas dimensiones restringida a desenvolverse en actividades secundarias de la vida económica nacional, dependiente y tributaria de la empresa privada mercantil, de carácter “igualitario” de sus integrantes. En la realidad, no regula una verdadera empresa cooperativa según los criterios internacionales, sino más bien, *una pequeña organización colectiva de trabajo asociado*.

Se aparta de los principios universales de la cooperación definidos por la ACI, al permitir el voto no sólo por persona sino por sistemas alternos, aceptar la distribución de excedentes en proporción al capital aportado y establecer el carácter “igualitario” de los aportes.

La ley en comento es una ley única y general de cooperativas que no contempla los distintos tipos de cooperativas que pudiese haber y que, de hecho, existen en el país. Por el contrario, regula a todos los tipos y clases de cooperativas como si fuesen de trabajo asociado y pretende garantizar la seguridad social de los trabajadores asociados de las mismas.

Por lo mismo, no resulta adecuada para los miembros suministradores, consumidores o usuarios de bienes y servicios integrados en cooperativas, ni para la gestión de actividades socioeconómicas de punta.

Actualmente cursa un anteproyecto de Reglamento de la Ley promovido por la Autoridad Pública de Aplicación (Sunacoop) que no resuelve los problemas planteados y que pretende regresar al esquema legal que establecía la ley anterior.

Mérida, enero 2.005