

## COOPERATIVISMO EN EL PERÚ:

### PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY DE COOPERATIVAS

**Alonso Morales Acosta**

Estudio Torres y Torres Lara – Abogados Asociados

#### 1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

Las primeras letras del cooperativismo en el Perú, a nivel legislativo, se escriben en el año 1902, cuando en el Artículo 132º del Código de Comercio<sup>140</sup> (derogado a la fecha) se establece que las Cooperativas sólo se considerarían compañías mercantiles cuando se dediquen a realizar “actos de comercio” extraños a la mutualidad.

Posteriormente, teniendo en el camino una serie de normas legales que permitieron la constitución de las primeras empresas cooperativas bajo el tratamiento de asociaciones, el 14 de diciembre de 1964 se promulgó la Ley General de Cooperativas N° 15260, en el primer gobierno del Arq. Fernando Belaúnde Ferry, declarándolas como entidades de necesidad nacional y utilidad pública.

En este año también se crea la Oficina Nacional de Fomento Cooperativo, organismo estatal transitorio, que provoca al año siguiente, la creación del Instituto Nacional de Cooperativas. Entre 1968 y 1974, el Gobierno Militar del General Velasco Alvarado dentro de su política de reforma agraria e industrial expropió grandes empresas entregándoselas a cooperativistas agrarios y además dictó políticas para la aparición de cooperativas industriales. Luego de cinco años de intentar imponer sin éxito este modelo terminó con la propia oposición de las cooperativas, motivo por el cual el Gobierno optó por crear un modelo de tipo cooperativo pero, con una doctrina desarrollada por el propio Poder Ejecutivo, para lo cual creó el modelo de la Empresa de Propiedad Social y el Fondo Nacional de Propiedad Social.

En 1979<sup>141</sup> se incorpora en varios artículos de la nueva Constitución Política del Perú, el rol del Estado como protector y promotor de un cooperativismo autónomo. En el año 1990 se aprobó el D.S. No. 074-90-TR que recoge el texto de la actual Ley General de Cooperativas (LGC).

---

<sup>140</sup> **Artículo 132 – Código de Comercio.**- Las compañías mutuas de seguros contra incendios, de combinaciones tontinas sobre la vida para auxilios a la vejez, y de cualquiera otra clase, y las cooperativas de producción, de crédito o de consumo, sólo se considerarán mercantiles, y quedarán sujetas a las disposiciones de este Código, cuando se dedicaren a actos de comercio extraños a la mutualidad, o se convirtieren en sociedades a prima fija.

<sup>141</sup> **Artículo 112 – Constitución Política del Perú (1979).**- El Estado garantiza el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia democrática de diversas formas de propiedad y de empresa. Las empresas estatales, privadas, cooperativas, autogestionadas, comunales y de cualquier otra modalidad actúan con la personería jurídica que la ley señala de acuerdo con sus características.

**Artículo 116 – Constitución Política del Perú (1979).**- El Estado promueve y protege el libre desarrollo del cooperativismo y la autonomía de las empresas cooperativas Art. 116, Asimismo estimula y ampara el desenvolvimiento de las empresas autogestionarias, comunales y demás formas asociativas.

**Artículo 162 - Constitución Política del Perú (1979).**- El Estado promueve el desarrollo integral de las Comunidades Campesinas y Nativas. Fomentan las empresas comunales y cooperativas.

En el año 1992 se promulga el Decreto Ley No. 25879 que aprueba la disolución del Instituto Nacional de Cooperativas (INCOOP) y que deroga el Título V de la Ley General de Cooperativas referido a la naturaleza, órganos conformantes, obligaciones y características en general de esta institución.

Luego, en el año 1993, se aprobó una nueva Constitución Política del Perú, con un sesgo más liberal y menos intervencionista, bajo este marco no se señala expresamente la obligación estatal de promoción de este modelo solidario de empresa<sup>142</sup>. No obstante ello, el movimiento cooperativo peruano ha seguido avanzando, participando en distintos campos de nuestra economía con singular éxito y dinamismo.

## **2. SITUACIÓN DEL MOVIMIENTO COOPERATIVO.**

Dos fenómenos que afectaron severamente el movimiento cooperativo fueron: la manipulación del modelo cooperativo para implementar el modelo socialista del General Velasco Alvarado en los años 70, lo cual lo desprestigió como alternativa viable en un modelo de mercado, al punto que en la Constitución de 1993 no se pudo incluir el compromiso del Estado para su fomento a diferencia de lo que sucedió con la Constitución de 1979.

El segundo fenómeno fue la profunda crisis de los años ochenta y que terminó con las severas políticas de ajuste de inicios de los años 90 que provocaron que el principal motor del movimiento cooperativo: el sector de Ahorro y Crédito, sufriera la quiebra de varias Cooperativas ubicadas en Lima y en las principales capitales del país. Con ello se acentuó la desconfianza de un grueso sector de ahorristas.

En este contexto se produce la desarticulación del sector cooperativo, pues carece de apoyo legal efectivo no solo respecto de su fomento, sino también de su supervisión.

No obstante ello, se observa un resurgimiento del movimiento en el contexto actual del sistema de mercado. En efecto, es una realidad la demanda adecuada ni totalmente atendida por el mercado, por lo cual busca autosatisfacerse mediante el modelo cooperativo, situación paradójicamente incentivada por la incapacidad real del Estado de cumplir con su rol subsidiario en todos los escenarios de la economía de los peruanos.

---

<sup>142</sup> **Artículo 60.- Pluralismo Económico – Constitución Política del Perú (1993).**-

*El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa. Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional.*

*La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal.*

**Artículo 88.- Régimen Agrario – Constitución Política del Perú (1993).**-

*El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona.*

*Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta.*

**Artículo 89.- Comunidades Campesinas y Nativas – Constitución Política del Perú (1993).**-

*Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas.*

*Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior.*

*El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.*

El siguiente cuadro<sup>143</sup> elaborado por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria al 31 de diciembre del año 2006 muestra una distribución que estimamos cercana a la actual, según sus rubros, en nuestro país:

TIPO DE COOPERATIVAS	TOTAL
COOPERATIVAS AGRARIAS	77
COOPERATIVAS AGRARIAS CAFETALERAS	55
COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO	206
COOPERATIVAS ARTESANALES	3
CENTRALES COOPERATIVAS	15
COOPERATIVAS COMUNALES	12
COOPERATIVAS DE CONSUMO	14
COOPERATIVAS INDUSTRIALES	6
COOPERATIVAS MINERAS	10
COOPERATIVAS PESQUERAS	1
COOPERATIVAS DE PRODUCCION ESPECIALES	4
COOPERATIVAS DE SERVICIOS EDUCACIONALES	11
COOPERATIVAS DE SERVICIOS ESPECIALES	106
COOPERATIVAS DE SERVICIOS MULTIPLES	81
COOPERATIVAS DE TRABAJO Y FOMENTO DEL EMP.	64
COOPERATIVA DE TRANSPORTE	27
COOPERATIVA DE VIVIENDA	103
COOPERATIVAS CON TIPOLOGIA NO IDENTIFICADO	11
<b>Total Organizaciones Cooperativas</b>	<b>806</b>

De este cuadro podemos observar que el 26% son Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC), el 19% pertenece al sector agrario y cafetalero (éste último de gran crecimiento en los últimos años), el 13% a las de Servicios Especiales y, finalmente, el 13% son Cooperativas de Vivienda. En total estas organizaciones representan el 71% del total existente.

### 3. **MARCO NORMATIVO ACTUAL.**

Desde 1992 hasta la fecha, el Perú abandonó el fomento cooperativo desde el Estado al priorizarse la economía de libre mercado que naturalmente relega a los modelos asociativos de naturaleza solidaria a un rol subsidiario, privilegiando la iniciativa y empresa privada mercantil.

El resultado de la exclusión del fomento y tutela del sector cooperativo de la Constitución Política de 1993, la Ley de disolución y la liquidación del Instituto Nacional de Cooperativas, y la no inclusión del sector en las Políticas Nacionales y Políticas de Estado, ha generado que **el nuevo crecimiento y desarrollo cooperativo se esté produciendo desarticulado.**

#### 3.1 **El Sector de Ahorro y Crédito.**

Este sector se encuentra regulado por la Ley General de Cooperativas aprobada por el D. S. No. 074-90-TR, además en la Vigésimo Cuarta Disposición Final y Complementaria<sup>144</sup> de la Ley No.

<sup>143</sup> Oficio 00138-2007-SUNAT/100000

<sup>144</sup> **Vigésimo Cuarta Disposición Final Y Complementaria. – Ley de Bancos.-**

3. La supervisión de las cooperativas a que se refiere el apartado 2 está a cargo de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito o de otras federaciones de segundo nivel reconocidas por la Superintendencia, y a las que se afilien voluntariamente.

26702 – Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (Ley de Bancos) que delega la supervisión a la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú (**FENACREP**).

La Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) reconoce que las Cooperativas de Ahorro y Crédito sujetas a la Ley General de Cooperativas, no son consideradas empresas del Sistema Financiero (conformado por Bancos y Financieras) y, por tanto, no se encuentran bajo la supervisión directa de esta entidad estatal.

No obstante ello, consideran que los depósitos (de los socios) en estas instituciones están sujetos a riesgos muy parecidos a los depósitos recibidos por otras instituciones de micro finanzas (Cajas Municipales de Ahorro y Crédito) las cuales sí son supervisadas por la SBS, por lo que en los últimos cinco años la institución de supervisión bancaria esta reclamando la facultad de supervisión y regulación técnica de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, pretendiendo con ello desplazar a la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FENACREP), que actualmente ejerce dicha facultad y competencia originaria reconocida por la Ley.

Sin embargo, la Ley de Bancos en su Artículo 282<sup>o145</sup> al definir a las empresas del sistema financiero bajo su ámbito, prescribe que su principal característica es **la de captar dinero del público y colocarlo a terceros**, por lo que la naturaleza de una cooperativa que opera con sus socios no encajaría dentro de este concepto.

De otro lado, las CACS también se encuentran reguladas por la Resolución SBS No. 540-99 – Reglamento de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, la Resolución SBS No. 741-2001 y 742 – 2001 – que recogen los Reglamentos de Auditoria Externa e Interna, respectivamente, para las Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a captar recursos del publico, y algunas otras Resoluciones y Circulares expedidas por la Superintendencia de Banca y Seguros, que aún cuando no supervisa, si se halla en su competencia la regulación del sector de las CACS que operan con sus socios.

---

<sup>145</sup> **Artículo 282. – Ley de Bancos:**

11. Cooperativas de Ahorro y Crédito autorizadas a captar recursos del público a que se refiere el artículo 289° de la presente ley.  
Artículo 289 – Ley de Bancos:

**Artículo 289.- Ley de Bancos:**

Las cooperativas de Ahorro y Crédito pueden operar con recursos del público, entendiéndose por tal a las personas ajenas a sus accionistas, si adoptan la forma jurídica de sociedades cooperativas con acciones. Sus características son las siguientes:

1. El capital social de estas sociedades cooperativas se encuentra representado por acciones sociales, regidas por la presente ley y por el régimen de sociedades anónimas de la Ley General de Sociedades;
2. Se encuentran obligadas a constituir la reserva legal a que se refiere el artículo 67° de la presente ley, sin que les corresponda constituir reserva cooperativa alguna;
3. La administración de estas sociedades cooperativas se rige por las normas de la Ley General de Sociedades, régimen de sociedades anónimas;
4. Las cooperativas pueden realizar las operaciones señaladas en los numerales 2, 3b), 4, 6, 11, 15, 23, 28, 29 y 39 del artículo 221° y en el numeral iii del inciso 14 del artículo 275° de la presente ley. Las demás operaciones señaladas en el artículo 221° también podrán ser realizadas por estas empresas cuando cumplan los requisitos contenidos en el artículo 290°;
5. Serán de aplicación a estas sociedades las normas contenidas en la presente ley; y se encuentran sujetas a la supervisión directa de la Superintendencia.
6. No se rigen por la Ley General de Cooperativas, texto único ordenado aprobado por decreto supremo 074 90 TR.

No obstante, no existir una norma programática en la Constitución sobre el fomento de las Cooperativas, en la parte tributaria los intereses están exonerados del pago del Impuesto a la Renta hasta el 31 de diciembre de 2011, así como del Impuesto General a las Ventas<sup>146</sup>.

Al respecto, el 16 de junio del presente año se aprobó en la Comisión de Economía del Congreso de la República el Proyecto de Ley N° 3747/2009-CR “Ley que precisa los alcances de los artículos 3°<sup>147</sup> y 66° de la Ley General de Cooperativas”, mediante el cual se reconoce el Acto Cooperativo como aquel que realizan internamente entre las Cooperativas y sus socios, los cuales no tienen fines de lucro. Por ello, busca reconocer que las Cooperativas deben estar inafectas al Impuesto General a las Ventas (IGV), por las operaciones que realicen con sus socios, y al Impuesto a la Renta (IR) por los ingresos netos provenientes de las operaciones que realicen con sus socios. El proyecto aprobado será visto en sesión plenaria del Congreso de la República y, una vez aprobado, remitido al Poder Ejecutivo para su promulgación.

### **3.2 El Sector Agrario.**

En este sector, el gobierno militar del General Velasco Alvarado implantó la Reforma Agraria en los años 70 usando, fundamentalmente, el modelo de Cooperativas de Trabajadores, con el cual se socializó la propiedad y se colectivizó el trabajo.

En los años 90 este sector ha sentido de manera palpable el apoyo del Estado hacia formas empresariales mercantiles, en desmedro de las figuras asociativas como las cooperativas.

El Decreto Legislativo No. 653 – Ley de Promoción a las inversiones en el Sector Agrario<sup>148</sup> del 01 de agosto de 1991, estableció que cualquier persona (sea esta natural o jurídica), nacional o extranjera, sociedad de personas o de capitales puede tener el dominio y conducción de la propiedad agraria, es decir, en la práctica no era necesario trabajar directamente la tierra para ser su propietario.

En este contexto, en el que sea generar mayores incentivos para la explotación capitalista de la propiedad agraria, se consideró que la “reserva cooperativa” (cuenta del patrimonio neto y conocida como “capital institucional”) resultaba un obstáculo para la participación de nuevos

---

<sup>146</sup> **Artículo 19 – Ley del Impuesto a la Renta: Están exonerados del Impuesto hasta el 31 de diciembre del año 2011:**  
(...)

o) *Los intereses que perciban o paguen las cooperativas de ahorro y crédito por las operaciones que realicen con sus socios”.*

“Los ingresos provenientes de operaciones con los socios obedecen a la naturaleza jurídica de las cooperativas, pues éstas al operar con aquéllos, realizan actos cooperativos o actos internos y no actos de comercio. Cabe recordar que la cooperativa no es más que la forma jurídica que los socios han elegido adoptar para manejar un ‘fondo común’ en base a la ‘ayuda mutua’ y a la ‘solidaridad’. En ese sentido, cuando la cooperativa opera con sus socios no genera un ingreso que pueda ser calificado como renta, debido a que se trata de ‘operaciones’ que en rigor los propios socios realizan consigo mismos”.

<sup>147</sup> **Art. 1° - Proyecto de Ley No. 3747/2009-CR.-** *Precisase que de conformidad con el Artículo 3° del Decreto Legislativo No. 085, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por el D. S. No. 074-90-TR, las Cooperativas por su naturaleza efectúan Actos Cooperativos, el cual se define como los que se realizan internamente entre las cooperativas y sus socios en cumplimiento de su objeto social, los cuales son actos propios de un mandato con representación, éstos no tienen fines de lucro.*

**Art. 2° - Proyecto de Ley No. 3747/2009-CR.-** *Precisase que de conformidad con el Artículo 3°, del Decreto Legislativo No. 085, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por el D. S. No. 074-90-TR, las cooperativas están inafectas al Impuesto General a las Ventas, por las operaciones que realicen con sus socios.*

<sup>148</sup> **Artículo 5 - Decreto Legislativo No. 653.-** *El dominio y conducción de la propiedad agraria pueden ser ejercidos por cualquier persona natural o jurídica, en igualdad de condiciones y sin más limitaciones que las establecidas en esta Ley y la Constitución.*

inversionistas en el capital social de las empresas agrarias, dado que no generaba beneficios para la inversión.

Por tal motivo, se determinó que en caso una empresa cooperativa quisiese transformarse en una sociedad de tipo mercantil, el 50% de la reserva cooperativa formaría parte de la reserva legal, mientras que el resto podría ser devuelto al socio en calidad de acciones o participaciones, lo cual tuvo como efecto una apreciable diáspora del modelo cooperativo hacia el modelo de sociedad de capitales. Vale decir en una forma u otra se distribuyó entre los socios el “capital institucional”.

En similar sentido, mediante el Decreto Legislativo No. 802 - Ley de saneamiento económico financiero de las empresas agrarias azucareras del 13 de marzo de 1996, se creó el Programa Extraordinario de Regularización Tributaria (PERTA) que estableció el mecanismo<sup>149</sup> por el cual si la Asamblea General de Socios cambiaba de modelo, migrando de Cooperativas de Producción (trabajo asociado) a una sociedad anónima, podía pagar el 30% de la deuda tributaria mediante su capitalización con la consecuente entrega de acciones al Estado, mientras que el restante 70% quedaba condonado.

Evidentemente, siendo las otras opciones brindadas por la Administración Tributaria mucho más onerosas que la regulada por el PERTA, resultó la única opción viable para las Cooperativas Azucareras.

De otro lado, cabe resaltar una paradoja en el sector agrario, ya que, si bien se ha producido un retroceso en el modelo cooperativo de trabajo asociado, se ha producido una consolidación y avance del modelo cooperativo de usuarios (Cooperativa de Comercialización) que organiza a los productores cafetaleros de la ceja de selva del Perú.

Este sector cooperativo agrario se ha visto impulsado por el boom exportador que viene experimentando nuestro país con relación a este producto. Al respecto la Junta Nacional del Café menciona lo siguiente:

“Hoy en día, el café peruano se está posicionando favorablemente en el mercado mundial. Hace diez años ocupaba el puesto 15 en la contienda exportadora, pero en el 2006 subió hasta el puesto 6. Estados Unidos fue históricamente el mayor comprador de café peruano, pero hace ocho ha sido desplazado por Alemania, que ha adquirido el 32 por ciento de nuestro café, mientras que los estadounidenses compran el 22 por ciento. Los siguen Holanda, Bélgica y Francia. Estos cinco países se llevan el 74 por ciento de nuestro café. Sus compradores son medianos y grandes tostadores, cada vez más interesados en nuestro producto, que se viene distinguiendo por la calidad de taza (aroma, cuerpo y sabor), similar y hasta mejor que la de los

---

<sup>149</sup> **Artículo 5° - D. Leg. No. 802.-** La deuda tributaria, determinada según lo dispuesto en el artículo que antecede será actualizada aplicándose el Índice de Precios al Por Mayor acumulado desde el último día del mes que precede al de la exigibilidad de la deuda hasta el último día que precede al mes en que se acoge al PERTA y podrá ser pagada conforme a una de las siguientes modalidades:

café centroamericanos. Los factores ambientales (microclimas y altitud de plantaciones) y un mejor manejo de poscosecha han sido determinantes para lograr la confianza del mercado.

En nuestro país operan 75 empresas exportadoras de café, de las cuales 28 componen a organizaciones de productores que ofertan cafés especiales. Hasta el momento 20 empresas concentran el 90% de las exportaciones, de las cuales las 10 primeras superan el 75% del valor exportado, mostrando una tendencia a la concentración en el negocio cafetero, en similitud al comercio mundial acaparado por 7 grandes empresas<sup>150</sup>.

En similar línea, la socióloga peruana Maria Isabel Remy Simatovic<sup>151</sup> a propósito de la organización cooperativista de los cafetaleros y el impacto en el sector agrario menciona: “El sector asociativo cafetalero del Perú, articulado en la Junta Nacional del Café, se compone de dos centrales cooperativas (que agrupa a su vez alrededor de 30 cooperativas), 18 cooperativas y 11 asociaciones. Reunidas congregan a unos 36 mil agricultores cafetaleros que tienen en conjunto un área cercana a las 75 mil ha”.

### **3.3 El Sector Trabajo Asociado.**

Por su parte, las cooperativas de trabajadores son supervisadas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, fundamentalmente en lo relativo al pago de haberes y beneficios sociales. El tratamiento de las Cooperativas de Trabajo y Fomento del Empleo (Cooperativas de destaque de personal) han recibido un tratamiento legal equiparable al de las empresas de intermediación de personal del sector mercantil.

De otro lado, no tienen ningún tipo de exoneración o inafectación, tributan el Impuesto a la Renta, el Impuesto General a las Ventas, el Impuesto Temporal a los Activos Netos, y sus socios trabajadores están afectos a los mismos tributos que pagan los trabajadores dependientes.

## **4. CONSTRUYENDO EL FUTURO: NUEVA LEY GENERAL DE COOPERATIVAS:**

Sobre la base de todo lo indicado surge la iniciativa de dialogar y promover la promulgación de una nueva Ley General de Cooperativas luego de que la Comisión Especial del Congreso de la Republica, encargada de evaluar el Cumplimiento de la Recomendación 193 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>152</sup>, concluyera la necesidad de actualizar el marco normativo y brindar nuevas soluciones.

La ONU y especialmente la OIT vienen recomendando a los Estados el fomento de las organizaciones cooperativas para que tengan cada vez un mayor rol frente a la exclusión originada fundamentalmente por la concentración de riqueza, de propiedad estatal o privada. En

<sup>150</sup> En: [http://www.juntadelcafe.org.pe/?r=pro\\_exp&ctg=pve&idn=0](http://www.juntadelcafe.org.pe/?r=pro_exp&ctg=pve&idn=0)

<sup>151</sup> **Remy Simatovic, Maria Isabel.** Cafetaleros Empresarios. Pág. 55. IEP. 2007.

<sup>152</sup> **Recomendación 193 OIT.**- Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002: menciona que el cooperativismo tiene que ser revitalizado y promovido, para evitar la concentración de la riqueza y la exclusión social. Los Gobiernos tienen ser concientes que las cooperativas son sus aliados perfectos para conseguir el desarrollo de un país con justicia social.

ese sentido, la Resolución VII de la ONU ha declarado el Año 2012 como el Año Internacional de las Cooperativas, decisión aprobada en la Sexagésimo Cuarta Asamblea General de la ONU - Plenaria 65º Reunión.

El proyecto de ley ha contado en su debate preliminar con la participación de la Confederación Nacional de Cooperativas del Perú, la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FENACREP), Federación Nacional de Cooperativas de Trabajo y Fomento del Empleo, Junta Nacional del Café, Central de Cooperativas de Servicios, Central del Café y el Cacao y profesionales especialistas en el tema del cooperativismo.

## **5. ASPECTOS DESARROLLADOS EN EL PROYECTO DE LEY**

### **a. Incorporación de la nueva definición de Cooperativas.**

El Proyecto de nueva Ley de Cooperativas recoge con acierto, la definición de cooperativas aportada por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) en el año 1995, la cual supone “una sociedad de personas que se organizan voluntariamente para satisfacer las necesidades económicas, sociales y culturales de sus socios, mediante una empresa común gestionada democráticamente y sin finalidad lucrativa”<sup>153</sup>.

### **b. El Acto Cooperativo.**

Se define como los que se realizan internamente entre las cooperativas y sus socios en cumplimiento de su objeto social, los cuales son actos propios de un mandato con representación, siendo considerado todo acto distinto como un acto de comercio.

Esta definición mantiene las características clásicas, lo que implica que el acto cooperativo es: voluntario, igualitario, no lucrativo – solidario, e interesado<sup>154</sup>.

### **c. Actividades: Igualdad ante la Ley.**

La norma comentada determina la posibilidad de que las cooperativas puedan realizar toda clase de actividades lícitas en igualdad de condiciones que las demás empresas privadas (mismas reglas y normas de control) no requiriendo autorización o permiso alguno para celebrar actos y contratos permitidos por la legislación nacional.

---

<sup>153</sup> La nueva **Declaración de Identidad Cooperativa** fue adoptada en el marco de la II Asamblea General de la ACI, que se realizara en el mes de setiembre de 1995 en la ciudad de Manchester, con oportunidad de la celebración del Centenario de la Alianza.

<sup>154</sup> El Dr. Carlos Torres y Torres Lara define al acto cooperativo de la siguiente manera: “Es **Voluntario**, por cuanto la cooperación cooperativa solo se reconoce como tal cuando el hombre actúa impulsado por su propia convicción y no por la fuerza coercitiva de un poder ajeno al del cooperante. Es **Igualitario**, en el sentido de que el acto cooperativo al implicar, la acción común de dos ó más personas, exige que ellas actúen bajo el principio de la igualdad de derechos y obligaciones de los cooperadores. Es no lucrativo y solidario, en el sentido de que el acto cooperativo está destinado a la destrucción del lucro, entendiéndolo a éste como el provecho proveniente del capital o el beneficio obtenido por el esfuerzo de terceras personas. Es **interesado**, en el sentido de que si bien no es lucrativo, el acto cooperativo pretende obtener un beneficio directo a favor de cada cooperador como resultado de la acción conjunta, siempre que tal beneficio no provenga de la explotación del capital o del esfuerzo de terceros, sino del propio trabajo del cooperador o del ahorro del usuario”.

Esta novedad se aparta de la clásica enumeración de los tipos de cooperativas por su actividad, que en realidad siempre resultará insuficiente frente a la realidad.

**d. Constitución de la Cooperativa.**

La cooperativa se constituye cuando menos por doce (12) asociados cooperativos, que pueden ser personas naturales o jurídicas. Este requisito se exige tanto para Cooperativas de Usuarios como de Trabajadores. Empero, cuando se trate de Cooperativas de Usuarios solo integrada por personas jurídicas, podrán ser constituidas por tres (3) asociados cooperativos. Si la cooperativa pierde esta pluralidad mínima y no se reconstituye en un plazo de seis meses, se disuelve de pleno derecho al término de dicho plazo.

**e. Asociados hábiles e inhábiles.**

Se incorpora la distinción entre los asociados hábiles e inhábiles, siendo los primeros aquellos que estén debidamente inscritos en el Registro de Asociados Cooperativos y al día en sus obligaciones económicas frente a la Cooperativa.

Las consecuencias de la inhabilitación suponen que el asociado no podrá hacer uso de los servicios que brinda la Cooperativa, no podrá elegir ni ser elegido dentro de los órganos de gobierno. Asimismo, aquellos que a la fecha de la inhabilitación se encuentren desempeñando cargos de dirección serán removidos, y finalmente, no podrán participar en Asambleas o solicitar su convocatoria.

**f. Derecho de información.**

Es una necesidad que se implementen a través de normas y prácticas efectivas los principios de transparencia y trato equitativo entre los socios, pues estos tienen por objeto facilitar la información para el ejercicio eficiente de los derechos políticos y económicos de los socios, así como a evidenciar los conflictos de interés entre sus directivos, averiguando por ejemplo: si hay identidad de intereses entre los acreedores y los directivos, y si, por ello, las relaciones se han establecido en términos privilegiados.

El texto de la nueva Ley General de Cooperativas establece el contenido mínimo de este derecho, el cual se instrumentaliza en la entrega de copias del Estatuto y de los Reglamentos de la sociedad (así como de sus modificaciones), el libre acceso al Registro de Asociados, y al Libro de Actas de Asamblea General, o el derecho a examinar las memorias de gestión, los Estados Financieros, y documentos vinculados con los temas de agenda de las asambleas convocadas.

**g. Normas de Procedimientos Disciplinarios – DEBIDO PROCESO COOPERATIVO.**

En relación al tratamiento disciplinario al socio, éste no puede ser ajeno al **debido proceso.**

En ese sentido, cualquier imputación de falta (y si es grave con mayor razón) debe ser ventilada bajo los principios de imparcialidad, transparencia y derecho de defensa conforme se encuentra consagrado en nuestra Constitución Política, según el precedente del Tribunal Constitucional: STC 01163-2007-PA/TC del 26 de noviembre de 2008 que reconoció el debido proceso corporativo:

**“5. Las personas jurídicas de derecho privado están vinculadas por los derechos fundamentales (artículo 38 de la Constitución). Desde tal perspectiva, los actos efectuados por entes privados como asociaciones u organizaciones de naturaleza análoga, tienen como presupuesto y límite el respeto de los derechos fundamentales.**

**Por esto, condición de validez de sus actos es que se respeten los derechos fundamentales y en especial, dentro de ellos, el derecho al debido proceso y los derechos que lo componen”.**

En conclusión, en relación a los socios tendrá que haber información veraz, suficiente y oportuna y fácilmente accesible para garantizar los principios de transparencia y trato equitativo tanto en el acceso a los servicios como en la implementación de un debido proceso disciplinario, sea por vía estatutaria o reglamentaria.

Justamente, la nueva norma establece los procedimientos y los plazos mínimos relacionados con los procedimientos sancionadores a los socios, ello en armonía con las reglas de una tutela procesal efectiva. En este contexto, los asociados solo podrán ser sancionados por faltas previamente tipificadas en el Estatuto (predecibilidad), que se clasificarán en faltas leves, graves y muy graves, cuyas sanciones pueden ser de amonestación, multa, suspensión o exclusión, respectivamente. Además de ello, se consagra el derecho de defensa del asociado a fin de garantizar que su posición sea expuesta en el proceso.

El proceso sancionatorio se inicia con la imputación de cargos por parte del Consejo de Administración al socio cooperativista, siendo obligatorio que se le otorgue un plazo de diez días hábiles para que efectúe sus descargos. En caso se le encuentre responsabilidad en la comisión de una falta y se le imponga una sanción, el acuerdo de sanción puede ser impugnado en el plazo de diez días hábiles desde su notificación mediante escrito de reconsideración para que el mismo Consejo de Administración resuelva, o mediante el escrito de apelación dirigido al Consejo de Administración quién lo elevará al Asamblea General para que lo resuelva en la siguiente sesión que lleve a cabo.

Finalmente, en caso la Asamblea General confirme la sanción, el socio puede recurrir ante el Juez de Primera Instancia por la vía del proceso abreviado<sup>155</sup>. La interposición de recursos impugnativos no suspende la aplicación de la sanción, salvo la de exclusión que sólo surtirá plenos efectos cuando quede firme.

**h. Cuentas inmovilizadas por más de 10 años – Reserva Cooperativa.**

Por otro lado, se dispone que aquellas deudas consistentes en depósitos, excedentes u otros bienes que permanezcan en una cooperativa durante más de diez (10) años inmovilizados o sin ser reclamados, serán automáticamente integrados a la reserva cooperativa.

Con ello se busca ordenar la titularidad de los recursos que son de propiedad de la Cooperativa al vencerse el periodo de prescripción extintiva.

**i. Educación Cooperativa**

Creemos que toda organización cooperativa, por naturaleza, debe ser congruente con los principios que le sirven de base y, en consecuencia, proponer para cada ejercicio un plan educativo que cuente con una inversión anual programada en el presupuesto que no solo busque educar en temas asociativos o tecnocráticos, sino también en valores y en la formación de liderazgos.

En cuanto a este tema, la norma comentada reconoce a la Educación Cooperativa como práctica fundamental para el desarrollo transparente de la cooperativa, y determina que en el Estatuto se establezca el presupuesto anual para estos efectos. Sin embargo, consideramos que también deberá establecerse una regla práctica para establecer el presupuesto, como un porcentaje mínimo de los ingresos a fin de no quedar en las buenas intenciones.

**j. Fondos de Garantía.**

Para reforzar la capacidad de endeudamiento de las cooperativas y de los organismos de integración, éstos pueden constituir fondos de garantía, por si mismos o con la participación de entes privados o públicos.

**k. Asamblea Obligatoria Anual.**

De otro lado, el Anteproyecto citado establece las actividades que necesariamente deberá realizar la Asamblea Obligatoria Anual compatibles con el principio de transparencia. En virtud de ello, deberá conocer los informes del Consejo de Administración, Consejo de Vigilancia, y la Gerencia.

---

<sup>155</sup> *Estimamos que se busca igualar este procedimiento al de impugnación de acuerdos societarios recogido por el Art. 139º de la Ley General de Sociedades. Sin embargo, no obstante que este proceso ha sido reducido en plazos conforme a las últimas modificatorias legislativas, aun sigue siendo una vía poco favorable para quien interpone la acción, este caso el socio cooperativista, por los costos en tiempo y dinero que le significan.*

El informe del Consejo de Administración deberá contener, entre otros aspectos importantes, el grado del cumplimiento del Plan Anual de Educación Cooperativa. Asimismo, deberá pronunciarse sobre la gestión social, administrativa, económica y financiera de la Cooperativa, informar las dietas de los miembros de los Consejos, Comités y Comisiones por asistencia a sesiones o asignaciones para gastos de representación y otros rubros; incidiendo en si cumplieron con no superar en su conjunto el 3% de los ingresos brutos del objeto cooperativo de la cooperativa, y si no cumplieron, cuáles fueron las razones.

#### **I. Mandatos de los Directivos y reelección.**

En cuanto al periodo de ejercicio en el cargo de los directivos, las Prácticas de Buen Gobierno Corporativo mandan que estos no excedan de diez años.<sup>156</sup> Ello sugiere unos tres periodos de un mismo directivo en la Cooperativa, posición que difiere de la Ley General de Cooperativas actual que permite la reelección indefinida, en la medida que el Estatuto lo permita (Art. 33º inc. 4 LGC).

De otro lado, el Anteproyecto de la Nueva Ley de Cooperativas prescribe en el Art. 68<sup>157</sup> que los directivos pueden reelegirse por un periodo adicional (total seis años) descansando un año.

Como podrá comprenderse se trata de un tema ineludible y no pacífico. Sin embargo, queda claro que dos o tres periodos debería ser el máximo de la reelección. Una objeción razonable al hecho de limitar la reelección suele ser: la inexperiencia de los que pueden acceder a los cargos y el hecho que la falta de estabilidad sea costosa, pues retrasa la toma de decisiones estratégicas.

De ahí que, por la limitación de la restricción de la reelección, deba acompañarse de programas de capacitación e inducción para los nuevos ejecutivos, de tal manera, que cada elección no genere largos o medianos periodos iniciales de gestión de aprendizaje en donde no se toman decisiones de fondo.

#### **m. Auditorías.**

En cuanto a las auditorías, el Consejo de Vigilancia como órgano fiscalizador de la cooperativa propondrá al Consejo de Administración las ternas de auditores externos aptos a ser contratados por la cooperativa para examinar sus Estados Financieros, los que deben ser seleccionados por concurso y cuya convocatoria se publicará en medios de comunicación masiva.

---

<sup>156</sup> Ver Principios de Buen Gobierno Corporativo del Instituto de Consejeros y Administradores en el Código de Buenas Prácticas para los Consejeros y el Consejo. Madrid, 2004.

<sup>157</sup> **Artículo 68.- Reelección.-** Los miembros de los Consejos de Administración, Vigilancia, Comité de Educación y Comité Electoral podrán ser reelegidos para el período inmediato siguiente al de su mandato. Vencido el mandato o su reelección inmediata, sólo podrán volver a ser elegidos si hubiera transcurrido un período mínimo de un (1) año entre su cese y la fecha de la nueva elección. El Estatuto puede prohibir la reelección inmediata.

Existe reelección cuando un directivo titular o suplente cuyo mandato ha vencido, es elegido para integrar en forma inmediata el mismo órgano como titular o suplente o para integrar cualquier otro órgano del mismo nivel jerárquico como titular o suplente.

En las cooperativas que tengan menos de veinticinco (25) asociados cooperativos está permitida la reelección indefinida.

Lo dispuesto en el presente artículo es igualmente aplicable para la reelección de los Delegados.

Ahora bien, en su rol de fiscalización consideramos que deben proponer ternas al Consejo de Administración, no sólo sobre Auditores Externos en materia contable, sino también en la medición, por ejemplo, del grado de bienestar del socio, en materia de cumplimiento de los Principios de Buen Gobierno Cooperativo y de Responsabilidad Social de la Empresa.

Al respecto, la propuesta de norma modificatoria no contiene referencia expresa en relación con este tema, por lo que somos de la opinión que ello constituye una falencia, ya que la norma no debería agotarse en las auditorías de carácter contable o financiero sino que también debería abarcar la realización de otras evaluaciones externas.

**n. Prácticas de Buen Gobierno Cooperativo y Responsabilidad Social de la Empresa.**

Finalmente, consideramos realmente importante que el Artículo 85º recoge la posibilidad de que las Cooperativas puedan incorporar en sus Estatutos las prácticas de Buen Gobierno Cooperativo:

**“Artículo 85.- Gobierno Cooperativo**

Las cooperativas podrán incorporar en sus Estatutos las prácticas de Buen Gobierno Cooperativo como instrumento de mejora en la gestión y como fortalecimiento de los sistemas de administración y control. Estas prácticas deben contribuir para que la gestión cooperativa sea eficiente, democrática y transparente para sus asociados cooperativos y la comunidad”.

En similar sentido, por ejemplo, la Alianza Cooperativa Internacional para las Americas (ACI – Americas) se propuso la elaboración del manual “Gobernabilidad, Ética y Liderazgo” en donde se recogen con singular énfasis los principios del buen gobierno para ser aplicados también en las cooperativas.

En ese contexto, la ACI – Américas sostiene: “El Buen Gobierno Cooperativo busca reflejar una imagen de alto prestigio en todos sus sentidos, y busca generar confianza y un valor agregado para los asociados y asociadas.<sup>158</sup>”

Como puede apreciarse los Principios de Buen Gobierno Cooperativo vienen introduciéndose paulatinamente, sea por la propia experiencia del movimiento, o por todo el movimiento globalizador que los acompaña.

Esto exigiría que se implanten las Prácticas de Buen Gobierno Cooperativo, por ejemplo:

- a. La existencia de un Reglamento, tanto para el Consejo de Administración como para el de Vigilancia, de carácter específico que recoja sus principios, objetivos, funciones y obligaciones. Este deberá estar al alcance de los socios (a disposición y fácilmente accesible<sup>159</sup>).

---

<sup>158</sup> Alianza Cooperativa Internacional para las Americas. En: <http://www.ncnoticias.com.ar/circulares/Cir0941Anexo02.pdf>

<sup>159</sup> Por ejemplo, estar colgado en el sitio web de la Cooperativa.

- b. La composición del Consejo de Administración debe estar a la altura de las exigencias del cargo, tanto en conocimientos como en juicio y experiencia para la realización de las tareas. A propósito de ello, se ha planteado la existencia de Consejeros internos y externos.
- c. El citado Reglamento debe contener una estructura interna de comisiones con facultades y obligaciones determinadas claramente, las cuales informarán al Consejo de Administración periódicamente de su trabajo, y que podrían desenvolverse básicamente en tres temas: 1. nombramiento de funcionarios, 2. remuneraciones y 3. implementación de recomendaciones de los auditores y entidades evaluadoras del bienestar del socio, prácticas de buen gobierno cooperativo y responsabilidad social.
- d. Los consejeros externos, cuyo número no debería ser mayor ni menor a un tercio del total de miembros, deben ser elegidos en base a criterios de independencia que deben constar en el Reglamento del Consejo tales como la calidad y prestigio profesional comprobado, no tener vínculos familiares con los demás miembros del Consejo de Administración, y contar con el tiempo suficiente para dedicarse a las tareas de la Cooperativa, entre otras.
- e. Conforme ya mencionamos, consideramos de singular importancia la existencia de auditorías externas en la medición, por ejemplo, del grado de bienestar del socio, en materia de cumplimiento de los Principios de Buen Gobierno Cooperativo y de Responsabilidad Social de la Empresa.
- f. Tener la información no sirve de nada si no es confiable y, además, no se cuenta con los canales de comunicación que sirvan para la divulgación de la información, esto es, que los socios y terceros accedan a la información sin mediar costos de transacción innecesarios.
- g. De otro lado, la organización cooperativa debe ser congruente con los principios que le sirven de base y, en consecuencia, proponer para cada ejercicio un plan educativo que cuente con una inversión anual programada en el presupuesto y que no solo busque educar en temas asociativos o tecnocráticos, sino también en valores y en la formación de liderazgos.

Asimismo, el Anteproyecto recoge la figura del Defensor del Socio con el fin de proteger y amparar los derechos de los asociados cooperativos. La figura deberá ser obligatoriamente incluida en el Estatuto conjuntamente con las normas y procedimientos para atender sus peticiones, reclamos y quejas.

**o. Impuesto a la Renta e Impuesto General a las Ventas.**

Se determina que se encuentran inafectas al Impuesto a la Renta y al Impuesto General a las Ventas las operaciones realizadas por la Cooperativa con sus asociados, es decir, cuando se realicen actos cooperativos.

**p. Cooperativas de Ahorro y Crédito.**

El Anteproyecto establece que las Cooperativas de Ahorro y Crédito actúan como institución de servicios financieros, brindando servicios de ahorro y crédito sólo a sus asociados, es decir realizando actos cooperativos.

Asimismo, para iniciar sus actividades deberán contar con un estudio de factibilidad económica financiero suscrito por un profesional competente, que estimamos debe ser un economista con especialización en la materia cooperativa.

**q. Defensa de los socios ante el INDECOPI.**

La Ley de Protección al Consumidor tiene como ámbito de aplicación todas las relaciones de consumo celebradas o ejecutadas en nuestro territorio nacional, siendo que la relación de consumo está constituida por tres elementos:

1. Un consumidor o usuario final;
2. Un proveedor; y,
3. Un producto o servicio materia de una transacción comercial.

Las Cooperativas son considerados como partícipes en relaciones de consumo dado que han sido incluidas en los alcances del Art. 28<sup>o160</sup> del Decreto Ley No. 25868 – Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI.

En consecuencia, correspondería a la Comisión de Protección al Consumidor – CPC dado que es el órgano administrativo competente y especializado para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en la Ley de Protección al Consumidor, imponer sanciones administrativas y medidas correctivas establecidas en dicha norma, salvo que su competencia sea negada por norma expresa con rango de ley.

**r. Fondo de Seguro de Deposito Cooperativo.**

Se propone la constitución de un Fondo de Deposito Cooperativo, exclusivo de las Cooperativas de Ahorro y Crédito que captan recursos de sus asociados cooperativistas, como una persona de derecho privado, el cual tiene por objeto principal proteger quienes realicen depósitos.

La administración de este Fondo a cargo del Consejo de Administración y de la Secretaria Técnica del Fondo, al cual se integraran tres representantes de las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Este fondo será reglamentado por la Superintendencia de Banca y Seguros, el mismo que establecerá

---

<sup>160</sup> **Artículo 28º- Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI.-** Los procesos que se sigan ante las Comisiones a que se refiere el presente Capítulo pueden ser iniciados por las Secretarías Técnicas de oficio y por los interesados o perjudicados, o por representantes de las asociaciones o entidades gremiales de los afectados.

los alcances, recursos, coberturas, regímenes de inversión y administración, y además tendrá un Estatuto elaborado por el Consejo de Administración precitado.

**s. Régimen de Control y Supervisión.**

En cuanto al control y supervisión, el Anteproyecto determina que estarán a cargo de sus propios órganos internos y de las organizaciones que las propias Cooperativas establezcan para dicho fin. Asimismo, las Federaciones Nacionales podrán efectuar acciones de supervisión y control por acuerdo de las cooperativas afiliadas o por delegación de la autoridad competente. Para dicho fin deberán crear una unidad organizacional especializada en supervisión cooperativa, que no este vinculada con las otras funciones que realiza la Federación Nacional, además, el personal con el que cuente esta unidad no deberá ser asociado cooperativo de ninguna Cooperativa que supervise, ni le preste servicios profesionales bajo cualquier modalidad contractual.

Las Federaciones Nacionales que ejerzan labores de supervisión están facultadas a supervisar a todas las Cooperativas de su actividad (estén afiliadas o no), realizar inspecciones, auditorias o exámenes especiales, emitir directivas complementarias, entre otras.

**t Régimen de Integración Cooperativa.**

Son organizaciones de integración cooperativa: i) las Centrales Cooperativas, ii) las Federaciones Nacionales y Regionales de Cooperativas, y iii) la Confederación Nacional de Cooperativas.

La Central Cooperativa se constituye con no menos de 03 Cooperativas con el fin de realizar cualquier actividad económica en beneficio de sus socios y asociados cooperativos de ésta. Por su parte, las Federaciones Nacionales y Regionales tienen como principales funciones, el ser órganos de representación y defensa de los intereses de las cooperativas federadas, vigilar la marcha de las mismas, practicar exámenes especiales o inspecciones en las cooperativas de su ramo cuando las soliciten sus órganos directivos o gerencia, actuar como centros de arbitraje para intervenir, preferentemente, en los conflictos suscitados entre las cooperativas federadas o entre éstas y sus asociados, entre otras.

A su vez, las Centrales y Federaciones Nacionales y Regionales se integran a la Confederación Nacional de Cooperativas (CONFENACOOP) quien ejerce la representación del movimiento cooperativo en su conjunto en el Perú y el extranjero.

De otro lado, la norma crea el Consejo Nacional Cooperativo que es una comisión multisectorial adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, que esta integrada por representantes del Poder Ejecutivo y del movimiento cooperativo que se constituye como el órgano encargado de proponer políticas de alcance nacional, regional o sectorial.

#### **u. Convocatorias Notariales.**

El proyecto de norma bajo comentario recoge una novedad: la competencia notarial para realizar la convocatoria de las Asambleas Generales en las cooperativas cuando lo ordene la ley o lo determina el Estatuto con carácter obligatorio ante la solicitud de cualquier asociado cooperativo o delegado, y cuando sea solicitado por no menos del 15% de asociados cooperativos hábiles (en Cooperativas que cuenten con asociados cooperativos) y del 30% de los delegados hábiles o 10% de los asociados cooperativos hábiles en Cooperativas con Asamblea de Delegados.

Dentro del procedimiento de convocatoria notarial se determina que, si la asamblea se frustra por falta de seguridad personal, entonces el Notario solicita al Juez de Paz Letrado competente que realice la convocatoria bajo su imperio, quien dispone el apoyo de la fuerza pública. Por su parte, el Juez accede a la petición sin más trámite y no admite recurso u oposición alguna.

#### **5. LO QUE DEBIÓ INCLUIRSE.**

A nuestro criterio el Anteproyecto de la nueva Ley de Cooperativas debió incluir los siguientes criterios:

1. Un mayor desarrollo de cómo interpretar o verificar el cumplimiento y aplicación de las Prácticas de Buen Gobierno Cooperativo, como por ejemplo las Auditorias en materia de verificación de su implementación, informe que estimamos debería ser parte de las Memoria Anual de gestión que debe presentar el Consejo de Administración.
2. Asimismo, no se dice nada sobre las Cooperativas que a la fecha ya no se encuentran en operaciones y que debieron liquidarse.
3. Aprobar la enseñanza del cooperativismo y valores en las escuelas, y por ende, incluirse en los programas curriculares a nivel nacional de primaria, secundaria y educación superior.