

ALBERTO GARCIA MULLER

**MARCO JURIDICO DEL MODELO DE
ECONOMIA SOLIDARIA**

Documento de síntesis

Bogotá, 1.998

1. INTRODUCCION

La presente exposición tiene por objetivo presentar el marco jurídico o el encuadramiento normativo de lo que los Sectores cooperativo, mutual y asociativo de América Latina vienen denominando "Modelo de Economía Solidaria", cuya construcción se presenta en la región como una alternativa viable para la superación de los problemas del subdesarrollo y de la marginalidad de cada vez mas amplias capas de la población latinoamericana.

La exposición se descompone en cuatro partes: en la primera, se analizan las disposiciones de orden constitucional que regulan el fenómeno en la región y las necesarias modificaciones que las mismas deberían sufrir para que la Economía Solidaria pueda tener un suficiente asidero constitucional ; en la segunda, se hace una somera evaluación de la legislación vigente sobre la materia ; en la tercera, se presentan las pautas o lineamientos generales de lo que podría ser el marco jurídico dentro del cual se desenvuelva el Sector en los distintos países de América Latina y en la cuarta, se reseñan los principales institutos normativos que debiera contener una Ley de Economía Solidaria .

Es de advertir que la concepción misma del Modelo de Economía Solidaria y el diseño de las pautas legales para su posible regulación es el fruto del conocimiento, la experiencia y el trabajo de centenares de dirigentes de cooperativas, mutuales y demás formas asociativas de todos los países de América Latina a través de talleres y seminarios celebrados en toda la región en los últimos 10 años.

Lo sustancial de la propuesta le pertenece al propio Sector de Economía Solidaria como fruto de sus experiencias y expectativas. Nuestro aporte ha sido presentar papeles de trabajo para el análisis, coordinar las discusiones, darle sistematización a las conclusiones y efectuar sucesivas revisiones. Además, asegurar la coherencia del modelo presentado y garantizar su compatibilidad con las nuevas tendencias de la legislación y la doctrina, en especial del derecho cooperativo mundial.

2. MARCO CONSTITUCIONAL DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA

Para que la Economía Solidaria pueda obtener un marco normativo favorable a su pleno desarrollo, es menester que en la Constitución Nacional de cada país se dispongan disposiciones expresas de carácter jurídico-doctrinario en las que pueda sustentarse, dado el carácter de supremacía, primacía y permanencia que caracteriza a las normas constitucionales.

Se constata que la fuerza cuantitativa que tiene la Economía Solidaria en América Latina no se compagina con la debilidad de su tratamiento en la casi totalidad de las constituciones de la región. Salvo el caso de Brasil, cuya Constitución ofrece un amplio régimen al cooperativismo, ninguna otra Constitución regula el

Sector en proporción a la importancia real y creciente que tiene en la vida de cada uno de los países.

Además, su tratamiento es parcial al referirse casi exclusivamente a las cooperativas. Desconoce al Mutualismo y otras formas organizativas de singular importancia como las Cajas de Ahorro, de Crédito, los Fondos de Empleados, las Empresas Comunitarias, Solidarias, comunales y demás expresiones organizativas socioeconómicas de los trabajadores.

El resto de las constituciones sólo ofrece un marco genérico o tácito, como lo es el principio de la libertad de asociación o de la protección del trabajo en cualquiera de sus formas.

Por otra parte, el proceso de constitucionalización o inclusión en las constituciones de la Economía Solidaria apenas se está iniciado en la Región, ya que sólo la constitución de México la incorpora expresamente como un Sector diferenciado de la economía nacional, al lado de los Sectores público, mixto y privado.

Las propuestas organizacionales y doctrinales sobre la constitucionalización de la Economía Solidaria, que pueden resumirse en tres puntos fundamentales: a) garantía de su autonomía; b) consagración del derecho específico de asociación solidaria y c) protección y fomento por parte del Estado, hasta ahora no han tenido consagración constitucional exitosa en América Latina, salvo -quizás parcialmente- la última.

Se considera conveniente que las disposiciones sobre la Economía Solidaria se incluyan dentro de las normas programáticas o de aplicación de la Constitución, en el capítulo de los Derechos Sociales, de manera concentrada y no mediante normas dispersas a lo largo del texto Constitucional.

Debiera estipularse en las constituciones la existencia de un Sector Solidario al lado de los Sectores público y privado, integrado por las diversas expresiones organizativas económicas de propiedad y gestión de los trabajadores, con plena autonomía organizativa y funcional; reconocerse expresamente el derecho de asociación solidaria y la propiedad social, solidaria o comunitaria como forma específica y privilegiada de propiedad, objeto de protección especial por parte del Estado.

Las constituciones debieran otorgar el carácter de utilidad pública, social o nacional a la Economía Solidaria, y la potestad de asumir la gestión de algunos cometidos públicos como los Servicios Públicos o sociales; señalar algunos principios fundamentales que lo rijan, y darle por finalidad su contribución al desarrollo integral de la Nación.

Sería conveniente que las constituciones definieran las líneas maestras de la legislación sobre la materia en ejecución de una política estatal de obligatorio apoyo y estímulo a la Economía Solidaria, de protección y preferencias, que pudiera consistir,

entre otras, en las siguientes medidas: a) su participación en el sistema de planificación nacional; b) la existencia de un órgano administrativo único centralizador de la competencia estatal sobre la materia; c) la garantía de asistencia y asesoría técnica por parte del Sector público; d) la obligatoriedad de financiamiento estatal suficiente y oportuno; e) un adecuado tratamiento tributario y f) la promoción de la Educación solidaria en todos los niveles educativos (García, 1994).

3. BREVE EVALUACIÓN DE LA LEGISLACIÓN SOBRE ECONOMÍA SOLIDARIA EN AMÉRICA LATINA

Del análisis de la mayor parte de las leyes relacionadas con la economía social, solidaria o autogestionaria de América Latina, se desprenden las siguientes conclusiones:

a) La legislación sobre la Economía Solidaria en América Latina se refiere, fundamentalmente, a cooperativas. Los otros sub-sectores, en su mayor parte, no cuentan con ley propia, razón por la cual se rigen analógicamente y supletoriamente por la legislación cooperativa, o por las normas del derecho civil o mercantil.

Honduras (1985) tiene una ley propia para la Economía social o solidaria. En Colombia (1998) se acaba de aprobar una ley que regula la Economía Solidaria. En Venezuela (1996) se presentó ante el movimiento cooperativo un anteproyecto de Ley Orgánica de la Economía Solidaria, que lamentablemente no ha sido objeto de discusión por el mismo. En la honorable Cámara de Diputados de México cursa un proyecto de Ley para el Fomento de las Entidades de Economía Social (1998) ;

b) Existe la tendencia a sancionar leyes especiales o aisladas para regular cada sub-sector (cooperativas, mutuales, empresas solidarias) o diferente para los medios rural y urbano, sin que exista una Ley general de la Economía Solidaria que determine un marco común de referencia. De esta forma, las leyes establecen para cada figura jurídica un diferente tratamiento organizacional, administrativo y fiscal. Todo ello produce incoherencia, dispersión y descoordinación, así como propicia el aislamiento y división de los sub-sectores y la desintegración de sus actividades ;

c) En ninguno de los países de América Latina existe un marco jurídico totalmente aceptable que considere a las empresas de los trabajadores como un Sector y que posibilite el desarrollo pleno de la Economía Solidaria. La mayoría de las leyes vigentes en materia de cooperativas y mutuales se caracterizan por:

1. Ser el producto de *elaboraciones de gabinete* por parte de "expertos", en las que -en muchos casos- no se realizaron estudios previos sobre las condiciones en las que iban a regir. Además, en su formulación no participaron los Sectores populares a quienes se destinaban ;

2. Un exagerado *reglamentismo* y *carácter imperativo*, que da poco margen a elaboraciones inéditas por parte del pueblo y crea un modelo rígido. En muchos casos, las legislaciones descienden a detalles insignificantes, a la vez que constituyen

cuerpos estrictos y sumamente complejos, incompatibles con la sencillez, flexibilidad y carácter supletorio que debe presidir este tipo de legislación. En las legislaciones sobre cooperativas más recientes se nota una tendencia a revertir tal situación ;

3. Otorgan *un excesivo poder a los organismos públicos de fiscalización*: tienden más al registro y vigilancia que al fomento; se confía la existencia misma de las organizaciones a la voluntad del Estado; se establecen controles y se confieren potestades públicas desproporcionadas, al punto que su autonomía real está en entredicho. La autoridad pública de aplicación está dotada de una amplísima discrecionalidad, la que, por otra parte, ejerce en forma dispersa sus facultades. Ultimamente se nota una tendencia opuesta, eliminando la existencia misma de una autoridad pública especializada para el Sector (Brasil, Perú y México);

4. *Carencia de una concepción global o integral de la Economía Solidaria*: se regula el funcionamiento de las unidades de base, a veces los organismos de integración y la autoridad pública de aplicación. En líneas generales, las leyes desconocen todo su entorno normativo: derechos y preferencias, exenciones impositivas, educación, financiamiento, régimen judicial, delitos, etc. Es de notar que las más recientes leyes de cooperativas incluyen algunas normas sobre estos particulares ;

5. Se observa la propensión *a restringir o desconocer derechos y preferencias* concedidas por las leyes a las cooperativas y demás formas de expresión de la Economía Solidaria, por la vía de reglamentaciones administrativas o de reformas legales puntuales. Igualmente, la necesidad de *adoptar formas jurídicas no solidarias* y sujetarse a la legislación respectiva, para poder desarrollar ciertas actividades, especialmente en el ámbito financiero.

4. PAUTAS PARA LA FORMULACION DE LA LEY DE ECONOMÍA SOLIDARIA

a) *Justificación* :

La actividad económica de nuestros países se ha venido desarrollado tradicionalmente a través de dos Sectores fundamentales plenamente identificados: el público y el privado de ánimo lucrativo. Cada uno de ellos basado en unos principios u objetivos fundamentales y regulado por un ordenamiento jurídico propio: a) el *Sector Público*, que tiende a dar satisfacción al interés general o nacional y cuyo derecho aplicable es el Derecho Público, caracterizado por la primacía del Estado; b) el *Sector privado* que tiene por finalidad la obtención de lucro a través de la intermediación, siendo el derecho que lo regula el Derecho Mercantil.

En los últimos tiempos se observa la actividad insurgente de un tercer Sector, que ahora denominamos *Sector Solidario, Social o de Economía Solidaria*, que pese a inspirarse en valores propios y diferentes a los de los otros Sectores, no cuenta con un derecho propio.

El Sector de la Economía Solidaria se inspira en los valores del servicio y la solidaridad por lo que requiere de una legislación propia y adecuada. Diferente, por

tanto, de la legislación mercantil -de franco espíritu individualista- o del Derecho Público -de preeminencia estatal-, dada su naturaleza no estatal, aunque pueda asumir, por delegación, algunas funciones públicas.

Al constituir un Sector diferenciado por su naturaleza, por sus fines y por sus modos de funcionamiento, que actúa en cada nación junto a los Sectores público y privado, cada uno con un cuerpo legal propio, la Economía Solidaria requiere -de manera ineludible- de una legislación específica, acorde con su naturaleza diferente, ni pública ni privada, sino mera y propiamente solidaria.

Esa legislación social o solidaria ya está vigente -en partes o retazos- en los diferentes países. En efecto, las legislaciones sobre cooperativas, mutualidades, empresas autogestionarias, solidarias o sociales de nuestros países, en diferentes grados y medidas presentan normas favorables para el desarrollo de la Economía Solidaria. Son disposiciones que efectivamente estén rigiendo; que forman parte del ordenamiento positivo vigente.

De la selección y concatenación de las disposiciones más acordes con la naturaleza solidaria y participativa del Sector, así como de las instituciones más favorables en vigencia, es posible la formulación de pautas, o de un marco "típico" por el cual se puedan orientar los proyectos, reformas o complementaciones legales que se pudieren hacer.

No se trata de armonizar la legislación, ni de uniformizar la terminología jurídica como lo plantean el Modelo de Ley Cuadro para las Cooperativas de América Latina o el Estatuto cooperativo europeo. Se trata de establecer algunas *pautas o directrices*, es decir, orientaciones, referencias o indicaciones generales que permitan, de acuerdo a las realidades y necesidades concretas y según estrategias específicas, la implementación de una legislación adecuada para el desarrollo de la Economía Solidaria en cada país.

b) *Características:*

En términos generales, las normas jurídicas de la Economía Solidaria deberían caracterizarse por:

1. Su amplitud y flexibilidad: esto es, abarcar las más diferentes formas asociativas de la Economía Solidaria o social, evitando disposiciones rígidas o esquemas y estructuras estrictas; deben ser, a la vez, normas lo suficientemente restrictivas que excluyan las pseudo-unidades y lo bastante amplias para que puedan aplicarse a todo tipo de unidad o Empresa Solidaria;

2. Ser normas generales y supletorias: disposiciones que regulen sólo los aspectos más esenciales, dejando a las distintas formas o expresiones asociativas la regulación de su funcionamiento específico, de acuerdo a sus propias y particulares condiciones, sin que ello impida establecer algunas normas imperativas básicas que garanticen la identidad solidaria ;

3. De ser posible, tratarse de una Ley “marco” de naturaleza orgánica, Sectorial o reglamentaria de la Constitución, de manera de otorgarle estabilidad y preeminencia a sus normas y que impida que los principios y caracteres definidos en las mismas puedan ser desconocidos o menoscabados por leyes especiales posteriores .

Puede tratarse de una Ley amplia y completa que establezca el conjunto de principios, características e instituciones genéricas del Sector y que, en su propio texto contemple los distintos sub-sectores que lo componen, o la posibilidad de una Ley genérica, que permita el dictado de leyes particulares o especiales para cada sub-sector, ajustadas a aquélla.

Otra vía pudiera ser el dictado de una Ley que configure solamente los principios y organismos fundamentales de la Economía Solidaria, dejando en vigencia las leyes particulares que regulan sub-sectores o aspectos parciales;

4. La garantía de la autonomía e independencia de la Economía Solidaria: el reconocimiento de su capacidad para autodirigirse y autocontrolarse por medio de sus organismos de integración, liberándolo de toda injerencia externa pública o privada y permitiéndole realizar todo tipo de actividad socioeconómica lícita, en igualdad de condiciones con el Sector privado, sin más limitaciones que el orden público y los principios generales de la Economía Solidaria.

5. Dado el carácter de utilidad pública e interés social que tiene la Economía Solidaria, disponer de un adecuado marco de protección y fomento del Estado para su desarrollo y consolidación, por medio del establecimiento de derechos, beneficios y exenciones impositivas, pudiendo tener carácter temporal el régimen de preferencias que le otorgue la ley.

5. PRINCIPALES INSTITUTOS JURIDICOS DE UNA LEY DE ECONOMIA SOLIDARIA

A continuación se presentan los lineamientos fundamentales del posible contenido de una Ley que regule la Economía Solidaria, en el entendido que los proyectistas acogerán las sugerencias normativas que se formulan, según los requerimientos y posibilidades concretas de cada situación particular.

a) *Disposiciones fundamentales*

En un capítulo inicial la Ley fijaría los *aspectos básicos* de la misma: sus objetivos, los principios básicos de la Economía Solidaria, su definición y los valores y principios que la guían; indicaría las organizaciones y empresas que la componen y determinaría el ámbito objetivo y subjetivo de aplicación de la Ley a toda actividad solidaria realizada por las empresas y organizaciones que componen la Economía Solidaria, esto es, regularía el acto solidario.

Establecería el orden de prelación de las *fuentes* jurídicas aplicables, a saber: las normas imperativas de la Ley, los convenios internacionales en la materia, las normas emanadas de los organismos de integración, las normas internas de cada una de ellas,

los principios generales de la Economía Solidaria y los del derecho privado que le fueren compatibles. Excluiría su reglamentación por el Poder Ejecutivo Nacional, otorgándola al propio Sector a través del Consejo Nacional de la Economía Solidaria.

Permitiría a sus componentes realizar todo tipo de *operaciones* lícitas, en igualdad de condiciones con las demás empresas y dictaría normas generales sobre la integración, el trabajo, la formación y la propiedad solidaria.

b) *Regulación de la Empresa Solidaria de base:*

En un siguiente capítulo la Ley regularía la Empresa Solidaria de base o de primer grado a través de tres tipos de disposiciones: *imperativas*, pocas, por cierto, que establezcan las normas de indispensable cumplimiento para que una empresa sea considerada como solidaria; *indicativas*, que refieran a cada Empresa Solidaria la regulación en sus normas internas de los contenidos que ellas establecen y *supletorias*, que se aplicarían en defecto de las anteriores.

El proyecto de Ley que regule la Empresa Solidaria debería:

1. *Definir la Empresa Solidaria* como cualquier forma asociativa que cumpla con los principios generales de la Economía Solidaria y los definidos por los organismos internacionales que las afilien y que se inscriban en el Registro Nacional de la Economía Solidaria. Así, serían Empresas Solidarias las cooperativas, cajas o fondos de ahorro, de crédito, mutuales, empresas comunitarias, asociaciones, sociedades civiles y demás formas asociativas que se inscriban como tales en el Registro Solidario.

2. Regular el *período de promoción* a través de las formas previas, entendidas como entidades de gestión simplificada que permitan la inmediata organización de iniciativas solidarias de autoayuda, y la *etapa de promoción* o período inicial de constitución de una Empresa Solidaria, con la posibilidad del inicio inmediato de operaciones socioeconómicas, pero sin efectos frente a terceros.

3. Reglamentar el *procedimiento de constitución* de la Empresa Solidaria: reduciría el número mínimo de miembros necesario para hacerlo, y permitiría un mínimo número de ellos, si así fuese autorizado expresamente; simplificaría los trámites formales a una mera asamblea de fundación y su consecutivo reconocimiento jurídico mediante su inscripción como Empresa Solidaria en el Registro especial .

Presumir que adoptan los modelos de normas internas propuestos por los organismos de integración si no aprueban normas internas propias. Permitir la operación de Empresas Solidarias extranjeras, binacionales e internacionales en igualdad de condiciones con las nacionales, sin el requisito de la reciprocidad.

4. Establecer el *principio de la doble condición*, según el cual todo miembro sea a la vez copropietario y usuario o trabajador de la Empresa Solidaria; garantizar el derecho a gozar de los servicios sociales a los familiares de los miembros, si éstos lo autorizan; definir la figura del miembro adherente; ampliar y reforzar el régimen de responsabilidad

patrimonial de los miembros y directivos por las operaciones sociales en cuantía y tiempo.

Precisar los *deberes y derechos* de los miembros, especificando los de participación en las operaciones sociales y el derecho de información; incorporar el derecho de receso como causal de pérdida de la condición de miembro y la transmisión hereditaria de la misma; someter a conciliación y arbitraje interno las sanciones y la exclusión de los miembros descongestionando al órgano deliberante de su conocimiento; regular el reintegro de los aportes sociales y crear la figura de los aportantes externos.

5. Con relación a la *estructura organizativa*, permitir que las Empresas Solidarias adopten la que mejor convenga a sus necesidades siempre que constituyan un órgano deliberante y un representante legal; autorizar la constitución temporal de un órgano único y de órganos unipersonales en Empresas Solidarias de pequeñas dimensiones.

Determinar las competencias que podría delegar el *órgano deliberante*; limitar la representación en el mismo a una por miembro, impidiendo la representación de los directivos; autorizar la participación de los aportantes externos, de los trabajadores y de los usuarios permanentes; regular la impugnación de los acuerdos sociales, siempre que se agote la vía interna y establecer las condiciones para la reunión en segundo grado.

Constituir el *órgano directivo* con participación de las diversas categorías de miembros, de los asalariados y de los aportantes externos y autorizar la delegación temporal de las atribuciones de mero trámite en el órgano ejecutivo o en otra Empresa Solidaria; permitir la creación de secciones dotadas de autonomía funcional en la gestión ordinaria y con patrimonio afectado a sus operaciones; hacer obligatoria la constitución de un órgano educativo y del órgano de control interno, al que se le faculte expresamente para intentar Juicio de Cuentas contra quienes estuvieren en la obligación de rendirlas.

Crear el cargo de *Contralor Interno*, profesional o Empresa Solidaria, especializado en el examen económico, administrativo, financiero y contable; establecer un órgano de conciliación y arbitraje interno para la resolución de los conflictos previa a la vía judicial; permitir la composición colectiva del órgano ejecutivo, prohibir remunerar a sus integrantes según el volumen de las operaciones sociales y obligar la constitución de garantías a quienes manejen valores sociales.

6. Ampliar la duración de los *directivos* en el ejercicio de sus cargos; permitir remunerarlos con anticipos a cuenta de los excedentes y precisar su régimen de responsabilidad, distinguiendo los casos en que sea solidaria por los acuerdos que adopten, de los actos "ultra vires" y de los que excedan de su competencia, de la personal en el ejercicio de las atribuciones que les son propias.

7. Restringir el empleo de *asalariados* sólo a las Empresas Solidarias de obtención de bienes y servicios; sujetarlos al régimen laboral ordinario aún cuando tuvieren la condición de miembros, a menos que se trate de trabajo voluntario a tiempo parcial por razones de interés social o de experiencias colectivas.

Obligar el establecimiento de *sistemas de seguridad y protección social* para los miembros y directivos que presten trabajo personal a la Empresa Solidaria, la que sólo a tales efectos se le otorgaría la condición de patrono.

8. Reforzar el *régimen patrimonial* de la Empresa Solidaria de manera de hacerla más confiable desde el punto de vista patrimonial. Según sus características particulares, permitir que el capital sea fijo, variable, limitado o ilimitado; exigir un capital mínimo según el estudio de viabilidad, la mayor parte de mismo, por lo menos, aportado por los miembros.

Establecer topes al *aporte económico* de cada uno los miembros según el monto del capital social, obligando a pagar efectivamente determinado porcentaje al momento del ingreso, calculado por salarios mínimos u otras formas alternativas; permitir su remuneración con intereses, con participación en los excedentes o combinaciones de ambos y darle al aporte el carácter de patrimonio familiar, inembargable salvo en caso de alimentos.

Permitir representar los aportes con *títulos* de diversos tipos, emitidos nominativamente o a nombre de la comunidad familiar y su transmisión entre miembros, excepto por los directivos, quienes los mantendrían congelados mientras ejerzan sus cargos.

Autorizar la emisión de *títulos participativos, de inversión, a riesgo o preferenciales* hasta una parte minoritaria del capital social, adquiribles por otras Empresas Solidarias y terceros, con derechos de participación limitados, remunerados y transmisibles, según las normas que al efecto dicte el Consejo Nacional de la Economía Solidaria.

Permitir *actualizar anualmente el patrimonio social* siempre que se hubieren obtenido excedentes y que sus recursos se destinen a fondos irrepartibles o a actualizar aportes, así como regular el proceso de reducción del capital, según las normas que dicte al efecto el Consejo Nacional de la Economía Solidaria.

Establecer la *forma de imputar los excedentes* generados por venta de activos, operaciones con terceros, actos "ultra vires", liberalidades recibidas, inversiones y por acuerdos de concentración empresarial; hacer obligatoria la creación de fondos para amortizar activos, para las prestaciones de los asalariados y los demás que acuerde la Empresa Solidaria.

Hacer obligatoria la constitución de la *reserva legal* para la cobertura de eventuales pérdidas y la reposición del capital, y destinarle parte de los excedentes, salvo en los primeros años que debería ser superior. Darle carácter de irrepartible e indisponible para otros destinos.

Obligar la constitución de un *fondo de educación* con parte de los excedentes y de un *fondo de capitalización social* de propiedad colectiva, con una parte importante de los excedentes, aumentado en los primeros años de existencia social.

Dejar a la Empresa Solidaria en libertad para regular la *distribución de los excedentes restantes* según los servicios percibidos por los miembros, su trabajo personal, los haberes de los miembros en las de Ahorro y Crédito, o capitalizarlos, distribuirlos, reinvertirlos o destinarlos en favor de la colectividad.

Determinar el sistema para cubrir las *pérdidas* del ejercicio de acuerdo a un proyecto elaborado al efecto. Permitir imputarles la mayor parte de la reserva legal acumulada y de los siguientes ejercicios; de los excedentes de los próximos ejercicios y la absorción de los aportes de los miembros, los que deberían cubrirlos en los años siguientes. Prohibir cubrir pérdidas con revalorización de activos y repartir excedentes hasta tanto no fueren cubiertas, quedando obligados los miembros por ellos.

9. Permitir llevar la *contabilidad* por sistemas automatizados y que otras Empresas Solidarias lo hicieren por ella; obligar a conservar los libros y registros por determinados años y enumerar los órganos y entidades públicas a quienes deberían exhibirlos.

Imponer la formulación de *estados financieros* periódicos y su aprobación por el órgano deliberante, la que eximiría a los directivos de responsabilidad, salvo que mediare fraude en su elaboración. Su desaprobación impondría su reformulación, la realización de auditoría y una nueva reunión del órgano deliberante.

Establecer la necesidad del *Balance Social* que registre las dimensiones sociales, educativas y culturales de la Empresa Solidaria y los servicios prestados a sus miembros, sus usuarios y a la comunidad.

Hacer obligatoria la *auditoría* periódica, la que sería practicada preferentemente por una Empresa Solidaria especializada u organismo de integración. Obligar a realizar procesos de planificación y presupuesto y propender a la formulación de planes estratégicos de desarrollo de largo plazo.

10. Con relación a la *transformación de forma societaria*, simplificar la reforma de las normas internas; regular la fusión entre Empresas Solidarias o de otra forma jurídica a una Empresa Solidaria; crear las figuras de la escisión y de la segregación como mecanismos de división de Empresas Solidarias y autorizar la conversión de una forma jurídica solidaria o no a otra solidaria, pero prohibirla hacia fuera del Sector. En estos casos autorizar la disolución sin liquidación.

Estimular a los *trabajadores de las empresas en proceso de cierre* o en los procedimientos de privatización, a asumir su propiedad y gestión, cumpliendo los requisitos y procedimientos que estableciere.

11. Incluir como causales de *disolución* el no tener vida asociativa por un periodo determinado; la no reposición de activos por los miembros dentro de un plazo perentorio y la incompetencia manifiesta en la gestión social. Obligar la adopción de medidas previas a la disolución como el redimensionamiento, la administración externa, procesos de fusión, escisión, segregación o conversión, la participación en convenios de concentración empresarial y la recapitalización.

Estatuir dos tipos de *liquidación*: la amigable y la compulsiva, esta última pronunciada por la autoridad judicial, la que designaría la comisión liquidadora. Establecer las normas por las que se rija la liquidación, limitar la remuneración de los liquidadores al importe de las remuneraciones de los directivos y determinar taxativamente el orden de pagos en la partición.

c) *Tipos de Empresas Solidarias*

La Ley debiera dejar a los miembros en libertad de diseñar o seleccionar el tipo y características particulares de su Empresa Solidaria y de cumplir los objetos o actividades que más les convengan. Igualmente, establecer a mero título indicativo los tipos de Empresas Solidarias de obtención, de producción, mixtas, educativas y de seguros.

1. La Ley definiría los tipos principales de Empresas Solidarias *de obtención* de bienes y servicios de la manera siguiente:

De *consumidores*, cuyo objeto sea la adquisición y suministro en común de bienes, servicios e insumos para el uso y consumo personal y familiar;

De *comercialización y mercadeo* que puedan recibir, almacenar, conservar, elaborar, transformar, industrializar, distribuir, colocar, consignar y vender bienes y servicios suministrados por sus miembros;

De *ahorro y crédito* que tengan por objeto fomentar la práctica del ahorro entre sus miembros, concederles préstamos en condiciones ventajosas y otorgarles otros beneficios socioeconómicos. Permitir que personas no miembros depositen sus ahorros en ellas, y establecer los principios por los cuales se rijan los préstamos;

Integradas, concebidas como sistemas de apoyo a los medianos y pequeños empresarios y a los micro-empresarios, con el objeto de fomentar sus establecimientos individuales y posicionarlos en el mercado.

De *vivienda*, que tengan por objeto dotar de vivienda a sus miembros en forma solidaria, bajo sistema de propiedad, uso o arrendamiento, así como servicios de mantenimiento y conexos;

2. Regularía las Empresas Solidarias de *producción o de prestación* de bienes y servicios, a través de dos formas principales:

De *trabajo-asociado*, en la que los miembros trabajen en común en sus actividades productivas. Prohibiría el trabajo asalariado salvo casos excepcionales y los remuneraría con anticipos a cuenta de los excedentes. Su relación social no sería laboral, sino meramente asociativa, regulada por las normas internas.

De *servicios*, especialmente de profesionales y técnicos, cuyo objeto sea la ejecución de actividades de investigación, capacitación, asesoría y de servicios en general. Dentro de ellas, las Empresas de Trabajo, cuya función sea organizar la fuerza laboral de sus miembros destacándolos en otras empresas usuarias, sin que hubiere relación laboral con éstas.

3. Prever las Empresas Solidarias *Mixtas*, que ejerzan conjuntamente actividades de producción y de prestación de bienes y servicios. Entre ellas se regularían:

De *transporte*, cuyo objeto sea la prestación de servicios de transporte y los complementarios a sus necesidades. Podrían estar organizadas por prestatarios profesionales o por usuarios. En el primer caso, todos los miembros deberían ser trabajadores-asociados y ninguno podría tener por si mismo o a través de interpuesta persona más de un pequeño porcentaje de la capacidad total de transporte de la Empresa Solidaria. La misma se haría solidariamente responsable junto al miembro-propietario de la unidad de transporte que emplee a un miembro no propietario;

Sanitarias, cuyo objeto sea la prestación u obtención de servicios de salud o de asistencia sanitaria en cualquiera de sus manifestaciones. Podrían estar constituidas por prestatarios profesionales de servicios de salud, bajo el régimen de trabajadores-asociados, por los usuarios de los mismos, o por ambos;

De *integración social*, cuyo objeto sea la promoción humana y la inserción laboral e integración social de personas discapacitadas. Podrían ser de prestatarios, de los propios discapacitados o de ambos;

Culturales y recreativas que tengan por objeto la prestación u obtención de servicios culturales, deportivos, recreativos, de turismo y de enaltecimiento humano en general;

De *Servicios Públicos*, constituidas por personas dedicadas a la prestación de uno o varios de ellos por contratos de concesión, arrendamiento o usufructo de la Autoridad Pública correspondiente, por los usuarios de los mismos o por ambos;

De *Entidades Publicas*, a la manera de las “regies cooperativas” integradas por entidades publicas que utilizan la forma solidaria para la prestación de servicios públicos o para la ejecución de programas de utilidad social o de interés colectivo.

Agrarias, entendidas como Empresas Solidarias que tengan por objeto producir, prestar u obtener bienes y servicios de cualquier tipo para la mejoría de las condiciones de vida en el campo y el desarrollo agrario en general.

4. Regular las *Empresas Solidarias educativas*, estableciendo las empresas escolares y las educativas:

Las *escolares* constituidas por los educandos de cualquier nivel educativo con la asesoría de los educadores y cuyo objeto sea colaborar en el proceso de enseñanza-aprendizaje y la formación solidaria de los alumnos;

Las empresas *educativas* constituidas por los educadores, los padres y representantes de los alumnos o de ambos, cuyo objeto sea establecer planteles educativos de educación preescolar, básica, media, diversificada, técnica y superior.

5. Permitir la organización y el funcionamiento de empresas solidarias de *seguros* cuyo objeto exclusivo consista en realizar operaciones de seguro de todo tipo, en igualdad de condiciones con las demás empresas de seguros y que se regulen por las disposiciones especiales dictadas por la Autoridad Pública en materia de Seguros y el Consejo Nacional de la Economía Solidaria.

d) *Integración solidaria:*

1. La Ley regularía los *organismos de integración* que podrían constituir las Empresas Solidarias, dejándolas en libertad de adoptar la forma, tipo y estructura interna que mejor les convenga para la realización de actividades comunes, aunque limitando a un solo organismo nacional de integración por tipo. En tal sentido :

Conferiría a las Empresas Solidarias la definición de los objetivos, políticas y operaciones de sus organismos de integración, permitiendo que algunas de sus afiliadas sean personas colectivas no solidarias de naturaleza similar.

Remitiría a las normas internas la fijación de sus atribuciones y funciones, aunque dispondría algunas de ellas: definir políticas y estrategias, asumir de pleno derecho la representación de sus afiliadas, ejercer funciones de fiscalización y control de las mismas, intervenir sus operaciones, ser instancia de conciliación y arbitraje y realizar operaciones económicas siempre que no le hiciesen competencia desleal o ruinosa a sus afiliadas.

2. Facultaría a las Empresas Solidarias para constituir *agrupaciones de colaboración empresarial* como grupos de empresas, consorcios, conciertos o corporaciones y a celebrar convenios permanentes o temporales entre si para efectuar operaciones conjuntas o prestar servicios en común. Lo permitiría con empresas no solidarias cuando fuese necesario para el cumplimiento de su objeto, al cumplirse las condiciones establecidas al efecto.

Permitiría crear *Instituciones Auxiliares* como empresas de naturaleza similar constituidas por profesionales y técnicos con el objeto de realizar actividades de asesoría al Sector.

3. Crearía el *Consejo Nacional de la Economía Solidaria* como entidad suprema rectora del Sector en el país; definiría sus objetivos, aseguraría la participación de todas las formas solidarias en el mismo, dispondría su estructura organizativa interna y precisaría sus atribuciones. Le otorgaría la potestad reglamentaria de la Economía Solidaria, la representación legal del Sector y el conocimiento de los recursos administrativos contra las decisiones públicas que afectasen a Sector.

4. Constituiría el *Fondo Nacional de Desarrollo de la Economía Solidaria* como entidad propia del Sector, cuyo objetivo sea promover su desarrollo y consolidación por medio de la orientación de sus inversiones, el otorgamiento de créditos y la prestación de garantías para proyectos productivos. Y cuyos miembros sean las Empresas Solidarias y organismos de integración que hicieren aportes económicos al mismo.

Definiría los criterios a seguirse para su administración, los que deberían ser compatibles con su naturaleza solidaria. La Ley dotaría al Fondo de un amplio margen de operaciones que le permita actuar como una verdadera institución financiera para el Sector.

e) Relaciones con los Sectores publico y privado:

1. La Ley regularía las relaciones de la Economía Solidaria con el *Sector Público*: le otorgaría la facultad de estar representada en todas las instancias públicas relacionadas con su actividad; permitiría a las Empresas Solidarias recibir y administrar los subsidios y beneficios que los entes públicos acordasen con carácter general, en igualdad de condiciones con las demás empresas; les conferiría preferencia para la explotación de Servicios Públicos, participación en licitaciones, concursos, adjudicaciones directas de contratos públicos y en los procesos de privatización.

2. Establecería un sistema de *exenciones impositivas* a los componentes de la Economía Solidaria; declararían expresamente que las actividades y operaciones de los mismos no tienen el carácter de Renta, por lo que no hay base imponible que pudiese generar Impuesto sobre la Renta y declararían la exención de los demás impuestos que ella misma enumera. Dispondría que las exenciones impositivas otorgadas en razón de la naturaleza solidaria del Sector se perderían si se incurriese en las causales previstas y según el procedimiento establecidos al efecto.

3. Regularía las relaciones de la Economía Solidaria con el *Sector Privado*, entre los que cabe destacar: la entrega a las Empresas Solidarias de propiedad y gestión de los trabajadores, de los aportes que los patronos les reconozcan, en los plazos fijados al efecto; el traspaso a la Economía Solidaria de los comisariatos y proveedurías constituidos a favor de los trabajadores, a solicitud de los mismos; facilidades para la constitución y funcionamiento de Empresas Solidarias entre los trabajadores de la empresa y normas de protección al mercado solidario contra maniobras comerciales fraudulentas.

f) Control publico de la Economía Solidaria :

1. La Ley crearía el *Instituto Nacional de la Economía Solidaria* como Instituto Autónomo o entidad descentralizada que ejercería las atribuciones y funciones asignadas actualmente a las autoridades publicas de aplicación en materia de cooperativas y demás formas asociativas, cuyas partidas presupuestarias se le traspasarían.

El Instituto sería dirigido por un consejo directivo integrado por representantes designados por el Consejo Nacional de la Economía Solidaria. Tendría a su cargo la definición de las políticas estatales en la materia; coordinaría las actividades públicas relativas al Sector, crearía condiciones favorables para su crecimiento y consolidación y ejercería funciones de fiscalización y vigilancia suprema del mismo a través del Director Ejecutivo, quien sería designado por un determinado número de años.

2. En la Ley se establecerían las sanciones que podría imponer el Instituto a los directivos y a las empresas solidarias que infringiesen las disposiciones legales y sus normas internas, así como los procedimientos a seguirse, constituyendo como parte en el procedimiento respectivo a los organismos de integración.

Atribuiría al Consejo Nacional de la Economía Solidaria el conocimiento de los recursos administrativos, dándole el carácter de admitidos a los que no fuesen decididos dentro del plazo legal.

3. Enumeraría las causales por cuya incursión las Empresas Solidarias perderían los derechos, preferencias, beneficios y exenciones fiscales, el procedimiento respectivo y la intervención legal de las mismas.

g) Registro y régimen judicial:

1. La Ley crearía el *Registro Nacional de la Economía Solidaria* dotado de autonomía funcional y adscrito al Consejo Nacional, quien reglamentaría su organización y funcionamiento, basado en los principios de publicidad, formalidad, celeridad y economía. Le fijaría como objetivos registrar la constitución de los organismos que forman la Economía Solidaria, certificar sus actos y documentos, llevar sus estadísticas y el censo nacional solidario.

2. Otorgaría la *jurisdicción* de la Economía Solidaria a los Jueces locales, a quienes atribuiría competencias en la materia, entre otras: de autenticación y reconocimiento legal, el conocimiento de conflictos una vez agotada la vía interna y de los recursos judiciales, de las relaciones con los demás sectores, de los juicios de cuentas, entre otros.

3. Dispondría que los juicios en que intervengan los organismos solidarios se tramiten según el *procedimiento* breve o sumario previsto en las leyes de Proceso Civil; constituiría a los organismos de integración como partes en los mismos; le daría el carácter de ejecutivos a los títulos emitidos por las Empresas Solidarias y valor probatorio a las actas levantadas por el Instituto Nacional de la Economía Solidaria y a los informes de los organismos superiores del Sector.

4. Crearía la figura del *Amparo o Tutela Judicial* contra la violación de los derechos, beneficios y prerrogativas concedidas por la Ley a la Economía Solidaria, sujetando el procedimiento a la legislación general sobre Tutela o Amparo en lo que fuere aplicable.

5. Consideraría de orden público a los *delitos y a las faltas o transgresiones menores* que se cometan contra los organismos de la Economía Solidaria. Asignaría la tramitación de las faltas a los Jueces locales según el Procedimiento establecido para las Faltas y otros Delitos menores previsto en las leyes de proceso penal. Sancionaría con multas calculadas según el monto del salario mínimo o arresto proporcional a los responsables de faltas contra las Empresas Solidarias.

6. Tipificaría, con el carácter de faltas o transgresiones menores, sin que por ello les desconociere que, por su propia naturaleza fueren delitos, las siguientes conductas, las que describiría minuciosamente: el prevalecimiento de la condición de directivo, el uso indebido de los bienes sociales, la comisión de irregularidades graves en la contabilidad y en los estados financieros, así como la simulación de Empresa Solidaria.

6. REFERENCIAS

Anteproyectos de Leyes de Economía Social o solidaria de Venezuela (1996) y México (1998) y leyes de cooperativas, de mutuales, de Economía Solidaria y otras formas asociativas de la totalidad de países de América Latina

Bernal A. (1996). *Interrogantes sobre un orden económico alternativo y el sistema de Economía Autogestionaria*, Bogotá, DIEP-CGTD.

García, A. (1994) *La Economía del Trabajo (Social o Solidaria) en las Constituciones de América Latina*, Bogotá, Cupocredito, y Anuario de Estudios Cooperativos (1995), Instituto de Estudios Cooperativos, Universidad de Deusto

Montolio, J. (1990). *Legislación Cooperativa en América Latina. Situación, Derecho Comparado y proceso de armonización*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Organización de las Cooperativas de América, OCA. (1988) *Proyecto de Ley Marco para las cooperativas de América Latina*, Bogotá, América Cooperativa