

# 6. La legislación cooperativa en Perú

Alonso Morales Acosta

## 1. Esbozo histórico<sup>1</sup>

El antecedente normativo de mayor importancia se encuentra en el Código de Comercio de 1902, que con algunas pequeñas modificaciones resultó siendo prácticamente una copia del Código de Comercio Español de 1885.

Dicho cuerpo normativo señaló en su Artículo 132º, que las Cooperativas (de producción, de crédito o de consumo) sólo serían consideradas como sociedades mercantiles y quedaban sujetas a las disposiciones de dicho Código, “(...) cuando se dedicaren a actos de comercio extraños a la mutualidad, o se convirtieran en sociedades a prima fija”<sup>2</sup>.

Como puede observarse, el Código de Comercio consideró o asimiló a las Cooperativas como entidades dedicadas a la mutualidad; y que solamente serían consideradas “sociedades mercantiles” si realizaban actos de comercio.

---

<sup>1</sup> Tomado fundamentalmente del capítulo VII del libro “Régimen legal de las cooperativas en los países del Mercosur”. TORRES MORALES Carlos y MORALES ACOSTA, Alonso; 2a. ed., publicado por Intercoop como parte de la Serie Jurídica de la Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur (RECM) - Abril 2005.

<sup>2</sup> “... comprende el nuevo código todas las sociedades que, bien por su naturaleza, bien por la índole de las operaciones, se consideran como mercantiles; no habiendo atribuido este carácter a las asociaciones mutuas, porque falta en ellas el espíritu de especulación, que es incompatible con la naturaleza de estas sociedades, **ni a las cooperativas**, porque obedecen ante todo a la tendencia manifestada en las poblaciones fabriles de asociarse los obreros con el único objeto de mejorar la condición de cada uno, facilitándoles los medios de trabajo, de dar salida a sus productos o de obtener con baratura los artículos necesarios para su subsistencia. Y como no es el afán de lucro el que impulsa lo que se ha dado en llamar **Movimiento Cooperativo**, no puede tampoco reputarse como mercantiles estas sociedades, mientras no resulte claramente de sus estatutos o del ejercicio habitual de algunos actos de comercio, que merecen aquella denominación”. (Exposición de Motivos del Código de Comercio).

Años después (en 1944) la Ley N° 9714, consideró a las Cooperativas como “Asociaciones”, disponiendo para el efecto, la inscripción de éstas en el Libro de Asociaciones de los Registros Públicos.

*Más adelante, con la promulgación de la Ley N° 15260 (el 14 de diciembre de 1964) se inició la regulación autónoma de estas entidades a través de un cuerpo normativo propio, vale decir, nació en el país la primera “Ley General de Cooperativas”.*

Esta primera “Ley General de Cooperativas” no definió propiamente a las Cooperativas, sino que se limitó a establecer que las mismas eran simplemente personas jurídicas de derecho privado. La Ley, dispuso además, que las Cooperativas debían inscribirse en el “Libro de Cooperativas” de los Registros Públicos, vale decir, estableció la creación de un Registro propio nuevo y específico para estas organizaciones.

Sin embargo, en los años siguientes, la Ley N° 15260 fue modificada; y de manera sistemática y progresiva, fue vulnerada por la conocida y mal recordada acción del ex- Sinamos, promovido por el Gobierno Militar de Velasco Alvarado.

En 1981 (quince años después de la promulgación de la Ley General de Cooperativas), debido a los cambios que sufrió la Ley N° 15260, fue promulgado el Decreto Legislativo N° 085 que consagró el nacimiento de la “Nueva Ley General de Cooperativas”, que fue el resultado del debate, esfuerzo y consenso de las propias fuerzas del movimiento cooperativo nacional.

Es importante señalar que la nueva ley tampoco definió a las Cooperativas (ni como sociedad ni como asociación), dejando a la doctrina y para el debate la definición de su naturaleza jurídica. Empero, la nueva ley recogió y subsumió en ella los rasgos esenciales de las Cooperativas; como son por ejemplo, el de constituirse sin propósito de lucro; y procurar mediante el esfuerzo propio y la ayuda mutua de sus miembros, el servicio inmediato de éstos y el mediato de la comunidad (Artículo 2° del D.Leg. N° 085).

Sin embargo, el texto original del Decreto Legislativo N° 085, también fue objeto de algunas modificaciones; situación que dio lugar a que mediante Decreto Supremo N° 074-90-TR (del 14 de Diciembre de 1990), se aprobara el Texto Unico Ordenado de la Ley General de Cooperativas;

cuerpo legal que se encuentra vigente y rigiendo los destinos del Cooperativismo peruano<sup>3</sup>.

*Como puede observarse, desde mayo de 1981 (fecha en que se promulgó el D.Leg. N° 085) a la actualidad, han transcurrido prácticamente veintisiete años; a la vez que han transcurrido cinco períodos presidenciales completos en donde el país en general y el Cooperativismo peruano en particular, han sido testigos y protagonistas del proceso de cambio y de reformas iniciado en Agosto de 1990; proceso orientado básicamente en el plano socio-económico a entrar de lleno a una economía liberal o social de mercado.*

Sin embargo, hoy como ayer se perciben distintas inquietudes para estudiar, analizar y revisar la vigente Ley General de Cooperativas con miras a un mejor y actual ordenamiento jurídico cooperativo. Recuérdese, que ya en Agosto de 1986, el Dr. Carlos Torres y Torres Lara señalaba la necesidad de reformar ciertos aspectos de la Ley, como el de obtener una mejor protección tributaria; el régimen de integración bajo el principio de la libertad de asociación; la fiscalización de las Cooperativas por sus Federaciones; el reforzamiento de los Comités de Educación y de los Consejos de Administración para lograr la eficiencia y la eficacia de las Cooperativas<sup>4</sup>.

## **2. Su ubicación en el contexto del derecho nacional<sup>5</sup>**

Como su nombre lo indica, nuestra Ley tiene el carácter de general, vale decir, resulta aplicable a todos los tipos de cooperativas que se constituyen y operan en el Perú y es de aplicación a nivel nacional. Sin embargo es una ley especial respecto de la Ley General de Sociedades (1998)<sup>6</sup> así como

---

<sup>3</sup> Mediante Decreto Ley N° 25879, publicado el 24 de noviembre de 1992, se declaró en disolución y liquidación al Instituto Nacional de Cooperativas - INCOOP, derogándose todas las disposiciones contenidas en el TUO de la Ley General de Cooperativas (D.S. 074-90-TR), inclusive aquellas otorgadas a los Gobiernos Regionales en materia cooperativa.

<sup>4</sup> Ver “¿Nueva Ley General de Cooperativas. Análisis para el Debate ...?” TORRES Y TORRES LARA, Carlos. Edit. Asesorandina; Lima, 1986).

<sup>5</sup> Basado en el capítulo VII del libro “Régimen legal de las cooperativas en los países del Mercosur”. TORRES MORALES Carlos y MORALES ACOSTA, Alonso; 2a. ed., publicado por Intercoop como parte de la Serie Jurídica de la Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur (RECM) - Abril 2005.

<sup>6</sup> Ley General de Sociedades, Ley N° 26887, entró en vigencia el 01 de enero de 1998.

frente a la regulación de personas jurídicas y de Asociaciones Civiles previstas en el Código Civil de 1984.

Su regulación en forma independiente al de las “sociedades mercantiles” tradicionales, obedeció al hecho de que nuestra legislación societaria consideró (hasta el año 1984), que el elemento que tipificaba a las mismas era la finalidad lucrativa que perseguían los socios que las integraban. Así, el Código de Comercio de 1902, el Código Civil de 1936 y la Ley de Sociedades Mercantiles de 1966 definían a las sociedades como aquéllas constituidas *“para obtener lucro”*<sup>7</sup> o *“con el fin de dividirse entre sí las utilidades”*<sup>8</sup> o *“con el fin de repartirse las utilidades”*<sup>9</sup>.

Bajo este contexto, la finalidad no lucrativa que caracterizaba a las cooperativas impedía su incorporación en una Ley General de Sociedades en la que se concebía como elemento tipificante al fin de lucro.

Recuérdese que la primera Ley de Cooperativas (Ley N° 15260) fue promulgada en el año 1964, cuando la doctrina nacional consideraba que la ausencia de una finalidad lucrativa marcaba la necesaria distinción y regulación frente a las sociedades. Incluso, cuando en el año 1981 se dicta la nueva Ley General de Cooperativas (D.Leg. N° 085), la Ley de Sociedades Mercantiles del año 1966, seguía generando esta distinción.

Nuestra legislación societaria sufre un cambio importante, cuando en el año 1984, la Ley de Sociedades Mercantiles (Ley N° 16123) es modificada (por el D. Legislativo N° 311) para dar nacimiento a una Ley General de Sociedades, que dotada de un Título Preliminar aplicable a todas las forma

---

<sup>7</sup> Artículo 124 del Código de Comercio de 1902:

*“Artículo 124: El contrato de compañía, por el cual dos o más personas se obligan a poner en fondo común, bienes, industria o alguna de estas cosas, para obtener lucro, será mercantil, cualquiera que fuese su clase, siempre que se haya constituido con arreglo a las disposiciones de este Código. Una vez constituida la compañía mercantil, tendrá personalidad jurídica en todos sus actos y contratos”.*

<sup>8</sup> Artículo 1686 del Código Civil de 1936:

*“Artículo 1686: Por la sociedad dos o más personas convienen en poner en común algún bien o industria, con el fin de dividirse entre sí las utilidades”.*

<sup>9</sup> Artículo 1 de la Ley de Sociedades Mercantiles de 1966.

*“Artículo 1: Por el contrato de sociedad, varias personas convienen en aportar bienes o servicios para el ejercicio en común de una actividad económica, con el fin de repartirse las utilidades”.*

societarias, incluyó en su texto, como un capítulo especial, a la Sociedad Civil, derogando la regulación que hasta dicho momento venía brindándole el Código Civil.

Esta nueva “Ley General de Sociedades” dejó de acentuar la finalidad lucrativa para precisar en su artículo 1° que el objeto de las sociedades es **“el ejercicio en común de una actividad económica”**<sup>10</sup>. Este, desde nuestro punto de vista, constituyó el inicio para que las cooperativas pudieran reclamar la existencia de un común denominador, pues la precisión de la nueva Ley General de Sociedades evidenció que el elemento que tipifica a una sociedad no es la “finalidad de lucro” sino la realización de actividad empresarial<sup>11</sup>.

Bajo este contexto, las cooperativas podían ser válidamente consideradas como “sociedades”, pues ellas se constituyen para la realización de alguna actividad económica a través de la conducción de una empresa, entendida ésta como una organización económica dedicada a la producción o comercialización de bienes o a la prestación de servicios<sup>12</sup>.

No obstante lo señalado, cualquier intento o iniciativa de incorporar a las Cooperativas dentro de la Ley General de Sociedades quedó frustrado, prefiriéndose que las cooperativas continúen rigiéndose por una Ley Especial<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Criterio seguido a su vez por la nueva Ley General de Sociedades (Ley 26887) vigente desde 1998, que perfecciona y moderniza la reforma societaria iniciada por el D. Legislativo 311.

<sup>11</sup> Al respecto, puede revisarse TORRES Y TORRES LARA, Carlos; TORRES MORALES, Carlos y MORALES ACOSTA, Alonso “Las Cooperativas y la Nueva Ley de Sociedades”. En “Sociedades y Mercado de Valores”. Revista Peruana de Derecho de la Empresa. Ed. Asesorandina. Lima, 1994.

<sup>12</sup> Téngase presente que la Alianza Cooperativa Internacional, define a las Cooperativas como una *“asociación autónoma de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática”*. (Tomada de la versión en español de la página web de la ACI con fecha 26 de setiembre de 2008, ver: [www.ica.coop/es/index.html](http://www.ica.coop/es/index.html))

<sup>13</sup> Incluso durante el debate que se produjo con ocasión de la que sería la Nueva Ley General de Sociedades (Ley 26887 vigente desde el 1° de enero de 1998), no obstante que se reconocía y aceptaba la calidad de “sociedad de personas” que ostenta una Cooperativa y la compatibilidad con la caracterización de “sociedad” que mantenía el artículo 1° de la nueva Ley General de Sociedades, las Cooperativas no fueron incorporadas en dicho cuerpo normativo.

Al margen de contar con cuerpos normativos distintos, no puede negarse la íntima vinculación que existe entre la Ley General de Cooperativas y la Ley General de Sociedades, ya que la primera establece en su artículo 116, inciso 1, que en materia relativa a la estructura y funcionamiento de las organizaciones cooperativas, es supletoriamente aplicable la legislación de sociedades mercantiles, en la medida que resulten compatibles con los principios generales del cooperativismo. En ese mismo sentido, el artículo 2 de la Ley General de Sociedades precisa que las sociedades sujetas a un régimen especial (como las cooperativas) son reguladas supletoriamente por sus disposiciones<sup>14</sup>.

### **3. Relación con el Estado**

La relación actual con el Estado no se hallan en el nivel más óptimo, dada la tendencia liberal<sup>15</sup> y algunos prejuicios en torno a las cooperativas, al ser tomadas por meros modelos colectivistas e ineficientes por algunos tecnócratas del Sector Economía. En este contexto las cooperativas se hallan orientadas por el afán de recuperar el protagonismo perdido por algunas malas experiencias frente al afán del Estado de promover la economía social de mercado, sistema dentro de la cual el cooperativismo es observado -en el mejor de los casos- como una opción empresarial más. No se observa entusiasmo en promocionar el modelo cooperativo, pues éste ha sufrido algunas perturbaciones que han generado un clima de desconfianza en torno a su “utilidad social”.

#### **3.1. El origen de los prejuicios y problemas**

¿Cuáles fueron estos problemas?

Intentaremos una explicación sintética presentando dos casos en los cuales la intervención y políticas de Estado distorsionaron el modelo (Cooperativas Agrarias de Producción y Fomento del Empleo) y otro en el que la falta de solidez institucional y de capacidad de dirigencial llevaron a la crisis más grave del sector de ahorro y crédito.

---

<sup>14</sup> Sin embargo, la aplicación supletoria no siempre resulta pacífica, pues ella dependerá de si su adopción resulta compatible o no con los principios cooperativos y en consecuencia no desnaturaliza la esencia de estas organizaciones. Véase Resoluciones del Tribunal Registral N° 275-2000-ORLC/TR (aplicando supletoriamente la Ley General de Sociedades con relación a los aportes al capital social en las cooperativas) y la Resolución N° 067-2000-ORLC/TR (que no acepta la aplicación del Principio de Continuidad en el cargo en el caso de cooperativas).

<sup>15</sup> Tendencia que ha impregnado a los sucesivos gobiernos del Perú desde 1990.

### ***3.1.1. Instrumento Gubernamental de “socialización”***

El modelo fue usado como un instrumento jurídico de socialización de las tierras (“la tierra para quien la trabaja”) durante la Reforma Agraria de los años sesenta y setenta. En ese contexto se expropiaron las tierras a los hacendados y se promovieron e impusieron cooperativas de producción (modalidad de trabajadores) entre los campesinos. Si bien, ello, socio económicamente mejoró, el nivel de vida de los trabajadores de campo, el experimento colapsó por la gestión ineficiente de sus miembros (que no fueron capacitados para tal fin), sumergiendo al sector agrario en una crisis económica aguda, que tuvo su máxima expresión al fragmentarse la tierra en minifundios.

De otro lado, en dichos años (fundamentalmente los setenta) también se usó el modelo como instrumento para reflotar empresas, asumiendo los trabajadores los activos y pasivos de las empresas en crisis. Este colectivo de trabajadores aportaba sus beneficios sociales al capital de una “Cooperativa de Producción” o “Industrial” (siempre de trabajadores) reduciendo uno de los principales pasivos; ello permitiría al personal continuar con sus puestos de trabajo; pero la falta de capacitación y sobre todo la ausencia de un proceso eficiente de reestructuración de deudas (inyección de liquidez y líneas de crédito razonables) generaría que a la larga estas cooperativas desaparecieran por inanición.

Estos aspectos desprestigiaron al sector como modelo eficiente de gestión y de salvataje de empresas en la década de los sesenta y setenta.

### ***3.1.2. Instrumento de fomento del empleo***

En los años noventa durante la gestión gubernamental del Presidente Fujimori, se aplicaron políticas de flexibilización laboral con el fin de eliminar sobrecostos y que las empresas puedan acceder al perfil de recursos humanos que imponía el nuevo entorno económico globalizado.

En este contexto es que se promociona el modelo de “Cooperativas de Trabajo y Fomento del Empleo”. Estas se diseñaron para asumir a los trabajadores que cesaban en las “empresas”, capacitarlos y con activos propios ofrecer sus servicios a diversas “empresas usuarias”, entre ellas su ex empleadora.

El modelo que ofrecía servicios de tercerización (sin un empleador intermediario) se distorsiona cuando la prestación de servicios se limita al destaque de personal, pues las cooperativas no tenían mucha capacidad de inversión y muchas de las empresas clientes no querían perder el control del proceso productivo (ni los “gerentes de recursos humanos” sus puestos de trabajo). Ello generó que incluso varias de las cooperativas fueron capturadas por las empresas clientes, siendo la cooperativa una simple fachada de la Jefatura de Personal del cliente.

En ese orden de ideas, la “regulación” del modelo se relaja y se abandonan los requisitos de “vida asociativa”, “programas de capacitación” y la necesidad de contar con activos propios; homologando el tratamiento de estas cooperativas con el de las “services” (empresas de intermediación de personal), reduciendo los incentivos para que dichas empresas se esmeren en el cumplimiento de los principios cooperativos.

Ello generó que el modelo de cooperativas de trabajo y fomento del empleo sea identificado en forma absoluta e injusta –por una corriente de laboralistas– como instrumento de “precarización del empleo”, pues se asumió como premisa que todas estas personas jurídicas tenderían a deprimir los ingresos de los trabajadores destacados para mejorar los beneficios de la Administración.

### ***3.1.3. Crisis de las cooperativas de ahorro y crédito***

Hacia 1992 estalla una crisis del sistema financiero peruano que arrastró a las cooperativas de ahorro y crédito, muchas de las cuales tuvieron que cerrar sus puertas y liquidarse, generando con ello una gran desconfianza en dicho sector. Sin embargo a fines de los noventas y durante la década del 2000 se observó una sana recuperación del sector, gracias a los nuevos liderazgos y al rol supervisor que asumió la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito – Fenacrep. Sin embargo, cabe precisar, que aún no se recupera el nivel de confianza que el sector alcanzara antes de los años noventa.

Frente a este contexto, el Estado asumió una posición distante del movimiento cooperativo, prefiriendo promover los distintos sectores económicos sin enfatizar ningún modelo empresarial. Si el pequeño empresario o el campesino asumían una forma mercantil o cooperativa era su elección y no se promovía ni desincentivaba.

Sin embargo, en materia de ahorro y crédito los últimos Gobiernos, desde mediados de los noventa, han promovido “cajas rurales”, “cajas municipales” y Edipymes (empresas organizadas bajo la forma de sociedades anónimas) con el fin de descentralizar y democratizar el crédito. Sin embargo, paradójicamente dichas empresas han preferido migrar de sus áreas locales (provincias y regiones) hacia la capital, bajo el criterio racional a buscar “mejores clientes”, generando con ello concentración de riqueza y opciones de crédito para los que siempre han tenido dicha oportunidad.

No obstante lo mencionado, se ha observado durante el 2008 un interés (no logrado) de la Superintendencia de Banca y Seguros de asumir una supervisión integral del sector cooperativo de ahorro y crédito (prescindiendo de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito); así como un interés del Ministerio de Agricultura y del Ministerio de la Producción por promover consorcios y cooperativas de usuarios (no de trabajadores) como alternativa de consolidación del minifundio y del pequeño empresario (para generar economías de escala) tanto en la provisión de insumos como en la comercialización de los productos.

### **3.2. Principales manifestaciones jurídicas de las relaciones con el Estado**

La relación del movimiento cooperativo con el Estado en su nivel normativo se puede enfocar básicamente desde tres puntos de vista: la supervisión estatal, la tributación y los regímenes especiales de relevancia.

#### **3.2.1. Supervisión estatal**

En relación a la supervisión pública especializada para cooperativas, ésta prácticamente no existe conforme referiremos en el punto IV.

#### **3.2.2. Tributación**

En cuanto a tributación, en síntesis, el régimen de beneficios y exoneraciones fiscales venció en el año 1990. En ese sentido las **Cooperativas de Trabajadores** se encuentran incorporadas en el régimen general de la tributación pagando el Impuesto a la Renta (DS. N° 179-2004-EF, TUO de la Ley del Impuesto a la Renta), Impuesto Temporal a los activos netos (Ley N° 28424)

y el Impuesto General a las Ventas (TUO de la Ley al Impuesto General a las ventas e Impuesto Selectivo al Consumo aprobado por el Decreto Supremo N°.055-99-EF). En materia de tributación laboral (contribuciones sociales)<sup>16</sup> cumplen igualmente con todas las obligaciones del sector.

Las **Cooperativas de Usuarios** en mayoría tienen una situación mas conflictiva con la Administración Tributaria, pues éstas sostienen que en materia del Impuesto a la Renta la Ley General de Cooperativas contemplaba una inafectación para su caso (“estar fuera del campo de aplicación del impuesto”) y no una exoneración<sup>17</sup>; por lo cual dicho régimen no venció al no tener el carácter de un beneficio tributario temporal para los que se encontraban dentro del hecho imponible. Naturalmente esta posición es cuestionada por la Autoridad Tributaria (SUNAT) generándose conflictos y reclamos tributarios.

En el caso particular de las cooperativas de ahorro y crédito éstas salieron de dicha situación controvertida al lograr que una **ley especial**<sup>18</sup> resolviera la problemática con una solución intermedia. En efecto, si bien interpretó que los efectos del Artículo 66° inciso 1) de la Ley General de Cooperativas (que contempla la “inafectación”) habían concluido; declaró que las Cooperativas de Ahorro y Crédito gozaban de una exoneración expresa del Impuesto a la Renta respecto de los intereses generados por sus operaciones

---

<sup>16</sup> Ley N° 26790 DFP, Essalud publicada en el Diario Oficial “El Peruano” con fecha 17/05/1997

<sup>17</sup> Inciso 1) Artículo 66° Texto Unico Ordenado de la Ley General de Cooperativas:  
“Artículo 66.- Rigen para las organizaciones cooperativas y los actos señalados a continuación que ellas celebren, las siguientes normas tributarias básicas:

1. Las cooperativas están afectas por el impuesto a la renta, sólo por los ingresos netos, provenientes de las operaciones que realicen con terceros no socios”

(...)

En cuanto a cómputo de plazos de vigencia de un beneficio tributario aplicable al Impuesto a la Renta, resulta ilustrativo lo señalado en la Resolución del Tribunal Fiscal Observancia Obligatoria N° 381-2-1997, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 16.6.1997. En dicha resolución se señala que a partir del ejercicio 1991 ya no se encuentra vigente la exoneración prevista en el numeral 1 del artículo 66° del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Cooperativas aprobado por el Decreto Supremo N° 074-90-TR, por lo que las cooperativas se encuentran afectas al Impuesto a la Renta por los ingresos provenientes de las operaciones realizadas con sus socios a partir de dicho ejercicio.

Sin embargo, la Cuarta Disposición Transitoria y Final de la Ley N° 27034, señaló:

“CUARTA: Precísase que de conformidad con el numeral 1 del artículo 66 del Decreto Legislativo N° 85, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por el D.S. 074-90-TR, las Cooperativas de Ahorro y Crédito están inafectas al Impuesto a la Renta por los ingresos netos provenientes de las operaciones que realicen con sus socios hasta el 31.12.98”.

activas y pasivas. Si bien ello brindó seguridad jurídica y resolvió expresamente la discusión en la que se encontraban (las de ahorro y crédito) por tener la modalidad de cooperativas de usuarios, resulta evidente e inminente el peligro que se cierne sobre ellas si este 31 de diciembre del 2008 concluye la exoneración a los “intereses” respecto del Impuesto a la Renta y, desde luego, no se prorroga.

### **3.2.3. Regímenes especiales de relevancia**

Existen una serie de regímenes especiales que plantean una especial relación entre Estado - Cooperativa. Veamos:

#### **3.2.3.1. Información al INEI**

Mediante Ley N° 27323 publicada el 23 de julio del 2000, se ha dispuesto que las cooperativas, presenten al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), información financiera de las empresas constituidas en el país y de las sucursales de empresas extranjeras que se encuentren dentro de ciertos límites económicos. Esta entidad sólo recepciona dicha información con fines estadísticos y la organiza básicamente en cifras y términos muy generales, sin que se muestre información específica del sector cooperativo.

En efecto, la información que posee actualmente el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) es sumamente general y no se encuentra actualizada. Asimismo sus cuadros carecen de un marco o acceso que refleje al comportamiento empresarial, pues contiene metodologías inapropiadas para captar información de las pequeñas empresas y de las cooperativas.

---

<sup>18</sup> Ley N° 27034 Art. 5, Publicada en el Diario Oficial “El Peruano” con fecha 30/12/1998  
“Artículo 5°.- Rentas exoneradas del Impuesto  
Incorpórase como segundo párrafo del inciso b), inciso ñ) e inciso o) del Artículo 19° de la Ley, los textos siguientes:  
Artículo 19°  
(...)  
b) segundo párrafo  
La disposición estatutaria a que se refiere el párrafo anterior no será exigible a las Entidades e Instituciones de Cooperación Técnica Internacional (ENIEX) constituidas en el extranjero.  
ñ) Las rentas vitalicias y las pensiones que tengan su origen en el trabajo persona, tales como jubilación, montepío e invalidez.  
o) Los intereses que perciban o paguen las cooperativas de ahorro y crédito por las operaciones que realicen sus socios.”

### 3.2.3.2. Control de la agencia de tutela al consumidor

La Comisión de Protección al Consumidor del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Propiedad Intelectual de INDECOPI ha asumido a través de su jurisprudencia administrativa que el acto cooperativo de consumo (en cooperativas de usuarios) reúne las características de una “relación de consumo”, lo cual abre su competencia en la materia de los reclamos de socios que consideran vulnerados sus derechos a la información en el ámbito del servicio económico que les brinda su cooperativa. En ese sentido la Comisión se pronunciará sobre el deber de información de la cooperativa, la idoneidad de la prestación, cláusulas abusivas, métodos comerciales coercitivos, discriminación en el consumo, etc. Estos reclamos se ventilarán bajo el marco de los Decretos Legislativos Nos. 716 “Ley de Protección al Consumidor” y 1045 recientemente publicado el 26 de junio de 2008 – Decreto Legislativo que aprueba la “Ley Complementaria del Sistema de Protección al Consumidor”<sup>19</sup>.

### 3.2.3.3. Mecanismo de asociatividad agraria

El Ministerio de Agricultura viene considerando dentro de los mecanismos asociativos para solventar el minifundio a las cooperativas de usuarios, según se puede apreciar del Proyecto de Ley N° 1881/2007-CR.

En efecto, se puede observar en la Exposición de Motivos que la propuesta planteada **“traduce la aspiración y necesidad del pequeño y mediano productor agrario para encontrar el camino de la formalización, que además de posibilitar su participación en el desarrollo económico del país, le allane la vía a su organización y asociatividad, escenario desde el cual pueda lograr mayor rentabilidad y mejorar su nivel de vida”**.

El proyecto reconoce que la situación crítica del agro tiene en el minifundio uno de sus principales problemas, lo que afecta significativamente su

---

<sup>19</sup> El inc. “a” del Artículo 3° del Decreto Legislativo N° 716, tal como ha quedado modificado por el Decreto Legislativo N° 1045 dispone lo siguiente:

“a) Consumidores o usuarios. Las personas naturales que, en la adquisición, uso o disfrute de un bien o contratación de un servicio, actúan en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional (...)»”

producción. La ineficiencia, la baja productividad y la economía precaria del minifundio -se sostiene-, han contribuido a la informalidad frente al fisco, pues el productor carece de recursos para soportar esquemas tributarios complejos y diseñados para unidades de producción mayores.

Por otro lado, también se advierte que el fracaso de las formas asociativas durante la reforma agraria ha contribuido a la fragmentación de la tierra y de la producción a través de pequeñas unidades agropecuarias, lo cual ha agudizado su problemática.

De ahí que se retoma la asociatividad como alternativa, pero con un nuevo enfoque. No se colectiviza la propiedad sino que los productores organizan e integran sus necesidades de comercialización y abastecimiento, manteniendo la independencia de sus unidades de producción, hasta que las fórmulas asociativas maduren y encuentren entre sus miembros a aquellos que quieran integrarse en unidades mayores.

En ese sentido, cabe rescatar tres de las Disposiciones Finales del Proyecto de Ley N° 1881/2007-CR que sintetizan lo expuesto:

**“PRIMERA: Creación de tipo de Cooperativa**

Créase el tipo de Cooperativa de Servicios para la Producción Agraria cuyo objeto será el abastecimiento de insumos, bienes o servicios al costo para el productor, la transformación para generar valor agregado y un mejor precio para el productor o la distribución al costo de la mercadería con el fin de lograr eficiencia y economía de escala que favorezcan al productor así como servicios administrativos, contables, financieros y otros servicios vinculados o coadyuvantes a la producción agraria perteneciente a la modalidad de Cooperativa de Usuarios”.

**“SEGUNDA: Extensión a otros tipos similares**

Lo establecido en la presente ley será igualmente aplicable a los productores agrarios que operen a través de Cooperativas Agrarias, Cooperativas Agrarias Cafetaleras, Cooperativas de Servicios Especiales u otras bajo la modalidad de usuarios siempre que su operatividad sea similar a la de las Cooperativas de Servicios para la Producción Agraria reguladas por la presente norma”.

“TERCERA: Valor de mercado y precios de transferencia en las Cooperativas  
Precísase que la regulación en materia de valor de mercado y de precios de transferencia establecida mediante los artículos 32 y 32-A del Texto Unico Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, el artículo 19, 19-A y los artículos 108 y siguientes del Reglamento del TUO de la Ley del Impuesto a la Renta, entre otros dispositivos legales, vinculados, no resultan aplicables a las Cooperativas, al ser el Acto Cooperativo un supuesto ausente de lucro e intermediación que, por su propia naturaleza jurídica, torna inaplicables los parámetros normativos mencionados a las operaciones que la Cooperativa realiza con sus socios en cumplimiento de su objeto social”.

Esta iniciativa muestra como se revaloriza la propuesta Cooperativa: bajo la modalidad de usuarios para solucionar la crisis del agro (ver Primera y Segunda Disposición Final). En cambio la Tercera Disposición Final se refiere a la problemática de “precios de transferencia” y al “valor de mercado” de las transacciones entre socios y su Cooperativa.

En efecto, ¿si una “cooperativa de distribución” busca obtener de sus ventas a terceros el mejor precio para su socio productor, podrá trasladar dicho precio al productor (salvo el costo administrativo), quedando la cooperativa con beneficio “cero”? Si la respuesta es “si” entonces el efecto del Impuesto a la Renta es neutro en las cooperativas de este tipo (como corresponde a su naturaleza). Si la respuesta es “no” resaltaría que se está exigiendo a las cooperativas el generar un “margen”, tener un “precio de intermediario” como si el socio fuese sólo un proveedor de mercadería. Exigencia que parte de la lógica que en toda transferencia (proveedor-intermediario-consumidor) tiene que haber una operación lucrativa de “mercado” y si hubiera una vinculación entre las partes (por ejemplo ser socio de la entidad distribuidora), entonces se debería poder determinar el precio de mercado comparando esta transacción con otra en el mercado.

Aplicar esta regla podría llevar a comparar a la Cooperativa con el intermediario y exigirle a la Cooperativa una renta que su naturaleza impide generar. De allí que el proyecto prescribe no aplicar a estas cooperativas las reglas de “precios de transferencia”.

### ***3.2.4. Promoción y fomento de cooperativas a cargo del Ministerio de la Producción***

Recientemente con fecha 02 de octubre del año en curso se ha aprobado un Proyecto de Ley por el cual el Pleno del Congreso de la República aprueba que el Ministerio de la Producción sea el encargado de la promoción y el fomento del Cooperativismo. La norma también transfiere al indicado Ministerio las funciones y competencias sobre micro y pequeñas empresas.

En ese contexto es menester resaltar que varias instituciones no gubernamentales (ONG's) vienen desarrollando estudios de cómo promover el desarrollo de las micro empresas aliadas al sector cooperativo.

Entre éstas destaca Intercooperation - Entidad de Cooperación Técnica Internacional que dirige el programa APOMIPE (Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa en el Perú) viene aplicando y promoviendo la utilización de Cooperativas de Servicios de Abastecimiento y Comercialización, como mecanismo a través del cual pequeños productores agropecuarios efectúan las adquisiciones de insumos y las ventas de los productos que individualmente elaboran.

La referida institución habiendo aplicado el mecanismo de Redes Empresariales (alianza estratégica entre un grupo de empresas independientes, que colaboran para alcanzar objetivos comunes orientados hacia el desarrollo de la competitividad de los distintos participantes) ha advertido que la utilización de una Cooperativa de Servicios les permite no distorsionar la tributación que individualmente venían afrontando cada uno de los productores, pues las Cooperativas cumpliendo con el objetivo de brindar insumos al costo y pagar el mejor precio posible por los productos, permite que la totalidad de las ganancias se obtengan en cabeza de cada uno de los productores, quienes, por cierto actualmente gozan de una serie de beneficios tributarios

Si se consolida y ratifica la competencia del Ministerio de la Producción<sup>20</sup> se podría lograr que esta entidad gubernamental articule jurídicamente la colaboración entre pequeñas empresas y el sector Cooperativo.

---

<sup>20</sup> La norma aprobada el 02 de octubre de 2008 requiere segunda votación por tratarse de una Ley Orgánica.

### **3.2.5. Rol activo del Congreso de la República**

La Comisión Especial de Mypes y Cooperativas, presidida por el congresista Mg. José A. Urquiza Maggia tomó la iniciativa de requerir a las entidades públicas las medidas adoptadas para ejecutar la recomendación 193 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La respuesta de las instituciones públicas ha sido muy pobre, como si se tratara de un sector olvidado, sin embargo ello ha permitido a la Comisión Especial evaluar y preparar un proyecto de Ley General de Cooperativas, conforme vamos a ver en el punto pertinente.

A continuación transcribimos las principales conclusiones y recomendaciones de dicha Comisión:

### **3.3. Conclusiones**

Estas conclusiones recogen los aportes recibidos en las sesiones de trabajo de la Comisión Especial Encargada de Evaluar el Cumplimiento de la Recomendación N° 193 de la OIT y Proponer un Nuevo Marco Jurídico para las Cooperativas, los cuales se desarrollaron el período Abril 2007 - Setiembre 2007:

1. Las Cooperativas son una asociación de personas, que se unen de forma voluntaria para satisfacer en común sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales, mediante una empresa que es de propiedad colectiva y de gestión democrática. El fundamento de la Cooperativa no es darle una renta al capital; si no realizar una actividad para brindar servicios en favor de los socios, sea en el servicio de vivienda, de empleo, de consumo, de ahorro y crédito, etc.
2. Este tipo de organizaciones surgió en 1844, cuando se crea en Rochdale, Inglaterra, la Cooperativa de Consumo Sociedad Equitativa de los Pioneros de Rochdale. Simultáneamente surgieron otras experiencias en Francia, España y otros países europeos. Sus primeros grandes pensadores fueron Robert Owen, Charles Fourier, William King, Friedrich Wilhelm Raiffeisen, entre otros, proponían que la solución de problemas sociales se puede lograr a través de la cooperación entre los individuos.
3. En el Perú, el cooperativismo se gestó en el siglo pasado, en el seno del movimiento obrero y paralelamente al mutualismo artesanal, la primera

Cooperativa fue creada fue de consumo, en 1866, cuya organización estuvo a cargo de la Confederación de Artesanos Unión Universal. Se debe indicar que la sociedad del Perú antiguo se desarrolló en el modelo de la cooperación y la ayuda mutua, como fue el **Ayni** y la **Minka**, que estaban basados en las relaciones sociales, la ayuda mutua y la reciprocidad, era dar la mano en momentos difíciles, para ser esta devuelta en la misma medida en una ocasión posterior. El **Ayllu**, que estaban conformado por un conjunto de personas descendientes de un antepasado común, real o supuesto que trabajen la tierra en forma colectiva y con un espíritu solidario, fue la base y el núcleo de la organización social del Imperio Incaico.

4. En las cooperativas impera la participación democrática y organizacional basada en un trabajo solidario, fundamentado en los principios cooperativos, tales como: Solidaridad, equidad autonomía, independencia e interés por la comunidad, los mismos que fortalecen el movimiento y lo diferencian de las otras organizaciones económicas y sociales.
5. En muchas situaciones las cooperativas son similares a las micro, pequeñas y medianas empresas, son los motores de la generación de empleo y el crecimiento económico.
6. Las Cooperativas tienen un peso significativo en las economías nacionales, en Europa, Japón, Estados Unidos, Canadá, India, Latinoamérica, Asia y en varios países de África, las Cooperativas controlan entre 15 y 75% de la producción y de la comercialización de los productos agrícolas. En Reino Unido, Suecia, Noruega, Kuwait y en Singapur, las Cooperativas de Consumo tienen una participación muy importante. Las Cooperativas y Mutuales de Seguros controlan más del 25 % del mercado mundial de los seguros; las Cooperativas y las Mutuales de Ahorro y Crédito, así como los bancos cooperativos están en casi todos los países del mundo. Más de 12% de la población mundial, es decir 800 millones personas son cooperativistas. Con sus familias involucra a casi 3 billones de personas, que están vinculadas al movimiento cooperativo, el cual representan el 45% de la población mundial. Las cooperativas existen en casi todos los países del mundo, generando más de 100 millones de empleos; el cual representa más del 20% de las empresas multinacionales<sup>21</sup>.

7. Las Naciones Unidas ha reconocido los efectos benéficos de la presencia y el desarrollo del cooperativismo en la economía y en la sociedad, tanto a través de sus servicios directos como de sus prácticas institucionales favorables para el desarrollo de una cultura de la paz, del respeto mutuo, de la solidaridad y el compromiso responsable<sup>22</sup>.
8. El Cooperativismo Peruano en la década de los noventa fue afectado por la profunda crisis económica y política del país, al igual que muchas empresas y Bancos, quebraron importantes Cooperativas. Esta quiebra ocasionó la desconfianza de los socios, dejaron de creer en sus organizaciones como un medio para enfrentar sus dificultades de servicios. Por su parte el Estado en vez de ayudarlos a salir de la crisis los marginó.
9. Las Cooperativas son empresas que enfrentan problemas similares a los de las empresas de capitales, como los problemas de las concentraciones, la globalización, los cambios organizativos y tecnológicos, los cambios de hábito de consumo de los clientes. Pero, además de esos problemas, las cooperativas sufren otras dificultades derivadas de su carácter en el control democrático y la distribución equitativa de los beneficios económicos.
10. En las cooperativas, la rentabilidad no solo está vista en la parte económica, sino que también debe haber mejora de la calidad de vida y la situación económica de sus miembros, así como de la comunidad o área geográfica donde desarrollan sus actividades.
11. El Estado debe construir sociedades incluyentes, reconociendo la realidad social, económica, empresarial y cultural de las cooperativas y con ello, cumplir con la obligación de promoción, protección y fomento del cooperativismo, con ello se garantizara una economía y un mercado variado y mixto.
12. En la actualidad las Cooperativas vienen mostrando una evolución significativa en cuanto sus, activos, participación y crecimiento. Están ac-

---

<sup>21</sup> Según un estudio realizado por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), tomado de la web de la ACI mundial, <http://www.ica.coop>

<sup>22</sup> Resoluciones 47-90-ONU, 49/155-ONU, 51/58-ONU y 56/114-ONU

tuando en diversos sectores de la economía, en sus diversas tipologías vienen prestando servicios variados a la población, principalmente en los sectores populares y vienen financiando con créditos en efectivo a un gran sector de las MyPES. Según información proporcionada por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, al 31 de diciembre del 2006, tiene registrado en todo el país 806 Organizaciones Cooperativas<sup>23</sup>, los cuales están clasificados en las siguientes tipologías:

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>

13. Las Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y el Tribunal Fiscal, vienen desconociendo la naturaleza del Acto Cooperativo, cuestionan la vigencia del Régimen Tributario del la actual Ley General de Cooperativas<sup>24</sup>, el cual indica que estas se encuentran inafectas al Impuesto a la Renta por las operaciones que realizan con sus socios (Artículo 66° inciso 1°). En Latinoamérica el Acto Cooperativo fue reconocido en el Proyecto de Ley Marco para Cooperativas<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Oficio N° 00138-2007-SUNAT/100000

<sup>24</sup> D.S. N° 074-90-TR, Texto Único Ordenado de la Ley General de Cooperativas

<sup>25</sup> Texto aprobado en noviembre de 1988, Congreso Continental de la Organización de las Cooperativas de América (O.C.A.), realizado en Bogotá – Colombia.

El **Acto Cooperativo** y el Acto de la Cooperativa son diferentes, Torres y Torres Lara desarrolla la siguiente tesis: “Si una Cooperativa arrienda una oficina (a terceros) se trata de un acto civil y si compra para revenderlos a terceros, puede hablarse de actos mercantiles. Pero cuando una cooperativa opera con un Socio para un fin previsto en el Estatuto Social, entonces se configura un Acto Cooperativo. En los dos primeros ejemplos estaríamos hablando de actos de cooperativas, que son, en unos casos, actos civiles o mercantiles y en el tercer ejemplo se trataría propiamente de Actos Cooperativos<sup>26</sup>”. Este tema también ha sido motivo de un pronunciamiento de los Parlamentarios Americanos<sup>27</sup>.

14. No se cuenta con políticas estatales de promoción al modelo cooperativo, muy por el contrario se emitieron normas que tendientes a desincentivar la permanencia del modelo en ciertas actividades económicas (como el caso de las Cooperativas de Seguro, Cooperativas Agrarias, entre otros). Mediante la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros<sup>28</sup>, se eliminó la posibilidad de constituir los Bancos Cooperativos; en la anterior Ley<sup>29</sup> si estaba contemplado este modelo, asimismo las Cooperativas de Ahorro y Crédito no están incluidos en el “Fondo de Seguro de Depósito”.
15. Las Cooperativas están ausentes de las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional, el cual fue aprobado mediante el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM. Las MYPES si están consideradas.
16. El Estado con su inacción está permitiendo la aparición de seudos cooperativas, estas vienen operando a la luz pública, desnaturalizando y dando una mala imagen al modelo cooperativo, tenemos el caso de servicios operan disfrazados de Cooperativas de Trabajo y Fomento del Empleo, también tenemos pseudas Cooperativas de Ahorro y Crédito, formadas por agiotistas, todavía son casos aislados pero que existen.

---

<sup>26</sup> Torres y Torres Lara, Carlos. *Derecho Cooperativo - La Teoría del Acto Cooperativo*, Lima, 1990

<sup>27</sup> *Conclusiones y Recomendaciones del 3er Encuentro de Parlamentarios Americanos Comprometidos con el Cooperativismo, realizado en la ciudad de México los días 14 y 15 de julio de 2005.*

<sup>28</sup> Ley N° 26702

<sup>29</sup> Decreto Legislativo N° 637, *Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros*

17. No existen políticas de asistencia técnica, de acceso a créditos o contratación preferente del Estado con las Cooperativas, como existen para las MyPES.
18. El Estado Peruano no viene cumpliendo con lo establecido en la Ley N° 24535, el cual establece el fomento y promoción de la organización de cooperativas escolares, así como la incorporación en los programas curriculares de la enseñanza de cooperativismo, en los centros de educación superior, particulares y estatales”.

### **3.4. Recomendaciones**

Si bien es cierto que el Estado Peruano no incurre en ningún tipo de infracción, cuando no se adoptan las prescripciones contenidas en la Recomendación, debe recordarse que el Estado Peruano como país suscriptor de la Organización Internacional del Trabajo, debe informar a la OIT sobre las medidas adoptadas y el estado de la legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en la Recomendación. Han pasado cinco años desde su formulación, no habiéndose avanzado en su implementación, siendo necesario adoptar un conjunto de medidas para su implementación, por ello esta Comisión Especial emite las siguientes Recomendaciones:

1. El Estado debe considerar a las cooperativas como empresas que promueven el desarrollo económico y social en el país, por ello deben crearse un entorno político, económico y jurídico para el desarrollo de las mismas, el cual debe ser incluido como un precepto en la Constitución Política del Perú.
2. Aplicarse a las Cooperativas las mismas medidas relacionadas con el fomento de otras formas de empresa, como el que se aplica a las MYPES.
3. El Poder Ejecutivo debe incluir en las Políticas Nacionales la promoción y fomento de las Cooperativas.
4. Eliminar los obstáculos legales para que las cooperativas operen en todos los sectores de la economía, para satisfacer la demanda del mercado y las necesidades de sus miembros, en igualdad de condiciones con otros modelos empresariales.

5. Establecer una Nueva Ley General de Cooperativas, la cual debe ser técnica y exenta de temas que se confronten con las políticas vigentes. Tomando en cuenta las políticas del Gobierno sobre simplificación administrativa, tratamiento no discriminatorio entre las empresas, política fiscal frente a exoneraciones y beneficios tributarios, facultades de regulación y supervisión del Estado relacionadas con la actividad económica de las Cooperativas, por ello esta nueva Ley debe tener la siguiente estructura:
  - a) Definición de cooperativa y de acto cooperativo.
  - b) Principios Cooperativos.
  - c) Simplificación administrativa para la constitución de cooperativas.
  - d) Modernización del régimen administrativo.
  - e) Régimen Económico y Tributario
  - f) Modelos de integración de cooperativas.
  - g) Régimen de supervisión y regulación de cooperativas.
  - h) Evaluación sobre mecanismos de fomento de cooperativas.
  - i) Régimen laboral en las cooperativas de trabajadores.
6. Cumplir con lo estipulado en la Ley N° 24535, promover las cooperativas escolares, incluir en las curriculas de la educación básica y superior la enseñanza del Cooperativismo.
7. El Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI, debe establecer y definir los indicadores estadísticos de las cooperativas, en sus diferentes tipologías. Debiendo efectuarse estudios periódicos con miras a formular, aplicar y evaluar las políticas de desarrollo cooperativo.
8. Crear la Dirección Nacional de Cooperativas, encargada de promover, fomentar y registrarlas de la manera más rápida, sencilla, económica y eficaz posible.”

Estas conclusiones y recomendaciones son útiles pues muestran la perspectiva con la que la Comisión se dispuso debatir los temas en los que consideró pertinente centrar el debate del Proyecto de Nueva Ley General de Cooperativas.

#### 4. Régimen y organismos gubernamentales de supervisión y fomento

Sobre el régimen de supervisión, inicialmente fue el Instituto Nacional de Cooperativas (INCOOP) y luego fueron los Gobiernos Regionales los encargados de efectuar una supervisión y control de todas las cooperativas. Sin embargo, mediante D.Ley N° 25879 se declaró en disolución y liquidación el INCOOP y se derogaron todas las disposiciones de la Ley General de Cooperativas relativas al INCOOP y a las facultades otorgadas a los Gobiernos Regionales.

El mismo D.Ley N° 25879, dispuso que la supervisión y fiscalización de las Cooperativas de Ahorro y Crédito fuera efectuada por la Superintendencia de Banca y Seguros. Sin embargo, la Ley N° 26702 - Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros - modificó esta ley y dispuso en su Vigésima Cuarta Disposición Final que la supervisión estará a cargo de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito. En ese sentido, la Superintendencia de Banca y Seguros (“SBS”) supervisa y controla a las federaciones y sólo regula las operaciones de las cooperativas de ahorro y crédito no autorizadas a operar con recursos del público. Con relación a los demás tipos de Cooperativas, las facultades de supervisión recayeron en dicha oportunidad en la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores -CONASEV- Según Ley N° 25879.

Ahora bien, el inciso b) del artículo 2° del Texto Único Concordado de la Ley Orgánica de la CONASEV, aprobado por D.L. N° 26126, estableció que correspondía a esta institución, la supervisión de las personas jurídicas organizadas de acuerdo a la Ley General de Sociedades, de sucursales de empresas extranjeras en el país **y de las cooperativas**; entendiéndose a todos los tipos con excepción de las de ahorro y crédito. Sin embargo, la Decimocuarta Disposición Final de la Ley del Mercado de Valores, D. Leg. N° 861 del 21 de octubre de 1996, precisó que la función supervisora que ejercía CONASEV sobre las personas jurídicas mencionadas, entre las que se encontraban todas las cooperativas con excepción de las de ahorro y crédito, se circunscribía (o, más bien se limitaba) a la **simple presentación de la información financiera** de parte de las mismas.

Por tanto, de acuerdo a las normas expuestas, el ámbito de supervisión de las cooperativas, con exclusión de las cooperativas de ahorro y crédito, solamente comprendía la exigencia de presentar información financiera. En ese marco, el Directorio de CONASEV aprobó la suscripción de un Convenio de Asistencia Institucional con el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, a fin que las funciones de procesamiento de información financiera de las empresas sea centralizada por el INEI.

Por último, mediante la promulgación de la Ley N° 27323, publicada el 23 de julio del 2000, entre otros aspectos, se sustituyó el inciso u) del artículo 9° del D. Leg. N° 604, Ley de Organización y Funciones del INEI, señalándose como función de dicha institución: *“Exigir la presentación de información financiera de las empresas constituidas en el país y de las sucursales de empresas extranjeras que se encuentren dentro de los límites económicos que el Instituto Nacional de Estadística e Informática determine, así como de las cooperativas, con excepción de las de ahorro y crédito, para los fines de elaboración de las estadísticas nacionales. (...).”*

En consecuencia, actualmente (1) No existe agencia estatal de supervisión de las cooperativas. El INEI sólo recibe **información financiera** con fines estadísticos; (2) en cuanto a las cooperativas de ahorro y crédito, éstas se encuentran bajo la supervisión -indirecta- de la Superintendencia de Banca y Seguros<sup>30</sup>, pues sólo regula a este sector y supervisa a la Fenacrep que ejerce la supervisión.

Sin perjuicio de lo señalado, el hecho que en la actualidad no exista ningún órgano o dependencia estatal encargado del control y de la supervisión de las Cooperativas, no significa que en las cooperativas exista un desgobierno; pues el diseño legal ha previsto una serie de pesos y contrapesos, a través del control interórganos.

---

<sup>30</sup> La Vigésimo Cuarta Disposición Final y Complementaria de la Ley 26702 “Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros”, estableció que el control de las cooperativas de ahorro y crédito (que sólo operan con sus socios), está a cargo de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FENACREP) y otras Federaciones que se reconozcan. Asimismo, establece que la Superintendencia de Banca y Seguros supervisa y controla a estas Federaciones y regula las operaciones de las cooperativas de ahorro y crédito.

En efecto, el control de las cooperativas se realiza en su propio seno, por los distintos órganos que la componen. En este contexto, cabe tener presente que se mantiene vigente el D.S. N° 04-91-TR (publicado en el Diario Oficial “El Peruano” del 25 de enero de 1991), que aprobó el “Reglamento de Autocontrol Cooperativo”, en virtud del cual el “autocontrol” se realiza de manera integral, bajo las siguientes disposiciones:

- **La Asamblea General** es el órgano encargado de supervisar la eficacia<sup>31</sup> de la empresa cooperativa.
- **El Consejo de Administración** es el órgano encargado de supervisar la eficiencia<sup>32</sup> de la empresa cooperativa.
- **El Consejo de Vigilancia** es el órgano encargado de supervisar la legalidad de las acciones de la cooperativa, la veracidad de las informaciones proporcionadas a los socios, a las autoridades y a la comunidad en general y la seguridad de los bienes de la cooperativa.
- **El Comité de Educación** es el órgano encargado de difundir entre los socios la información más adecuada y capacitar a los mismos para la toma de decisiones que permitan el logro de la eficacia cooperativa.
- Tanto el Consejo de Vigilancia como el Comité de Educación deben contar con un presupuesto anual fijado por la Asamblea, bajo responsabilidad del Consejo de Administración, quien deberá cuidar que dichos órganos cuenten con una liquidez equivalente a 1/12 mensual de las sumas totales que les correspondan.

No obstante lo mencionado, la realidad es más poderosa que las normas y se han presentado algunos problemas que han acusado deficiencias funcionales y vacíos normativos que resultan necesario corregir.

---

<sup>31</sup> Se entiende por eficacia cooperativa el logro de los objetivos propuestos por los socios para el mejoramiento de su respectivo desarrollo personal y económico.

<sup>32</sup> Se entiende por eficiencia cooperativa el mejor y más racional uso de los recursos humanos y materiales de que disponen estas organizaciones.

## **5. Problemas jurídicos actuales**

Nuestra participación como miembros del Consejo Consultivo de la Comisión Especial encargada de elaborar el Proyecto de Ley General de Cooperativas nos permitió exponer algunos de los problemas jurídicos actuales:

### **5.1. Supervisión**

Sobre el particular, hay que definir el tipo de supervisión administrativa, teniendo en cuenta las variables que ello sugiere:

#### ***5.1.1. Federativa o estatal***

Definir si se tratará de una institución gremial como una Federación Cooperativa con facultades delegadas por entidad estatal o si se insistirá en un modelo totalmente estatal, ejerciendo la supervisión una “agencia pública”.

#### ***5.1.2. Asociativa o por la actividad***

Definir si la temática de la supervisión será de tipo asociativo (recaendo en aspectos corporativos): Composición y funcionamiento de órganos de gobierno, reglas de dietas y rendición de cuentas de gastos de representación, convocatorias a Asambleas Generales, garantía de los derechos a información y participación del socio, etc; o más bien, si la supervisión será sobre las características de la “actividad económica”: ingresos, gastos, provisiones, solvencia y liquidez, así como el manejo de sus cuentas. Aspecto hoy muy importante para el sector de ahorro y crédito.

#### ***5.1.3. Concentrada en un solo órgano estatal o descentralizada (en diversos órganos regionales o inclusive entidades privadas)***

Si el modelo fuere integralmente estatal corresponde, evaluar si caben entidades de supervisión regionales o inclusive plantear la delegación a entidades privadas no necesariamente vinculadas al sector cooperativo (colegios profesionales o sociedades auditoras), para salvaguardar su independencia.

### **5.2. Verificadoras**

Existencia de entidades verificadoras del grado de cumplimiento de los principios cooperativos respecto de las organizaciones cooperativas.

La ausencia de una certificación de este tipo puede generar distorsiones y que los funcionarios que vienen de otros sectores den prioridad a la generación de remanentes en las cooperativas de usuarios en vez del servicio al socio.

### **5.3. Integración**

¿Debe regularse detalladamente creando tipos y organizaciones de segundo grado? o ¿la integración debe circunscribirse a formas jurídicas clásicas de tipo asociativo reguladas por el derecho común? (por ejemplo: ser asociaciones civiles). ¿Cómo compatibilizan estas figuras con la posibilidad de una supervisión delegada?

### **5.4. Registro nacional de cooperativas**

Definir su utilidad. Esta barrera burocrática de acceso al mercado ¿tiene por objeto fines estadísticos, informativos, de autorización previa o es un instrumento de supervisión que debe ubicarse en una entidad estatal o entidad federativa?. Naturalmente el sector cooperativo va reflexionando sobre el tema, pues hay poca información del sector y ello impide que el legislador y el gobierno de turno lo miren con interés. Obviamente este sistema de información resulta útil debido a que la información que organiza el INEI no es relevante ni adecuada para el sector.

### **5.5. Régimen tributario**

¿Insistir en la inafectación del Impuesto a la Renta a las cooperativas de usuarios o más bien regular sobre la problemática de precios de transferencia que afectarían a las cooperativas de previsión y comercialización? De otro lado, también cabe exigir igualdad de trato para el sector financiero y cooperativo respecto del tratamiento del IGV (exoneración) que recaiga en la actividad.

### **5.6. Acción de clase**

Reconocer legitimidad para que accionen judicialmente los órganos de integración con el fin de recuperar el patrimonio de las cooperativas en manos de terceros si es que no se procedió a su disolución y liquidación.

## **5.7. Régimen económico**

¿Establecer capital o aporte mínimo o fortalecer la reserva cooperativa en su calidad de capital institucional? Un tema importante es el hecho que la reserva es la principal cuenta que cumple la función de garantía respecto del pago de obligaciones. Entonces ¿qué contribuye mejor a la solvencia de la empresa? ¿El capital social o la reserva cooperativa?.

De otro lado, cabe preguntarse si puede tratarse a los certificados de depósitos como valores mobiliarios para que puedan pagarse obligaciones con el simple endoso u operar como garantía. Asimismo debe regularse los aportes no dinerarios y la responsabilidad de los directivos sobre la veracidad y valorización de los mismos.

## **5.8. Vigencia de tipos de actividad de cooperativas (Multiactividad o Monoactividad)**

¿Es necesario y técnicamente útil describir los tipos de Cooperativas en la Ley General? ¿Tiene realmente alguna utilidad?

Indudablemente el que las cooperativas adopten en su denominación su actividad principal tiene una primera utilidad: brinda información. Ello repercutirá en menores costos de transacción para integrarse por actividad (por ejemplo en federaciones, centrales o asociaciones) o si se trata de ejercer algún tipo de control respecto de la misma. Ello obliga a definir como va a ser la integración así como la supervisión.

Otra alternativa consiste simplemente en describir lo que las cooperativas pueden hacer: vivienda, consumo, pesquería, minería, agroindustria, etc., dejando que ellas se identifiquen naturalmente por la actividad, como actualmente lo hacen muchas sociedades por iniciativa propia.

De otro lado, correspondería definir si continúan en vigencia las cooperativas de servicios múltiples, pues su falta de especialidad más bien debilita su eficiente manejo empresarial.

## **5.9. Cooperativas pequeñas y pequeñas empresas cooperativas**

Es necesario diseñar una estructura orgánica adecuada para las cooperativas pequeñas y regular mejor las cooperativas de pequeñas empresas.

### **5.10. No socios como directivos**

Evaluar la posibilidad de integrar en los Órganos Directivos a terceros no socios, vale decir a profesionales o técnicos con experiencia y relaciones. Actualmente se recomienda como parte de las “prácticas de buen gobierno corporativo” en las sociedades anónimas el que se incorpore a “directores independientes” en los órganos directrices; pues se considera que éstos velarán por un manejo más profesional y técnico de la gestión empresarial.

### **5.11. Fondo de seguro de depósitos**

Establecimiento del fondo del seguro de depósitos cooperativo para Cooperativas de Ahorro y Crédito. Esta es una necesidad para dar imagen de seguridad a los socios ahorristas, que ante la insolvencia de las cooperativas, no tienen un seguro que garantice la recuperación de un mínimo del ahorro.

### **5.12. Cooperativas de transformación y distribución**

Si se opta por mantener la clasificación legislativa de cooperativas por su tipo de actividad, resulta necesario contemplar otros tipos para favorecer la asociatividad de minifundistas y pequeños empresarios. En ese sentido, se sugeriría comprender a los tipos de “Cooperativas de Transformación” y “Cooperativas de Distribución”.

### **5.13. Disolución y liquidación**

Normas propias sobre disolución y liquidación de cooperativas. En efecto el carácter supletorio de las normas de la Ley General de Sociedades resulta insuficiente respecto de temas tan especializados como las cooperativas.

### **5.14. Acceso de información**

Definir la incorporación de derechos mínimos de información para los socios tanto en lo asociativo como en lo económico, pues el derecho a la información es un derecho instrumental respecto de otros derechos, como el de participación, como el de control de la gestión, como el de educación, como el de conocer su situación respecto de la cooperativa, inclusive para impugnar acuerdos o decisiones que lo pueden estar perjudicando.

### **5.15. Procesos disciplinarios**

Derecho al debido proceso disciplinario. Prever claramente el procedimiento, la formulación de cargos, el traslado de pruebas, las instancias, los recursos impugnativos, etc., con el objeto que el socio pueda ejercer su derecho de defensa y los demás que se desprenden del debido proceso.

### **5.16. Comité de educación**

Debido a su poca operatividad en la mayor parte del sector han surgido posiciones que sugieren eliminarlo y prescribir legalmente que su función deba recaer en el Consejo de Administración, pudiendo éste órgano delegar tal función a un órgano administrativo.

### **5.17. Presupuestos del consejo de vigilancia y del comité de educación**

Se ha corroborado que en la práctica se incumple el “Reglamento de Autocontrol Cooperativo” en lo que se refiere a la provisión que debe hacer la Asamblea General sobre las partidas presupuestarias relativas a Vigilancia y Educación, garantizando 1/12 mensual de liquidez de dichas partidas. Este aspecto debe ser evaluado junto con la vigencia del Comité de Educación, pues poco puede hacerse sino se le brinda las facilidades presupuestarias.

## **6. Género**

La sociedad peruana tiene una tendencia todavía “machista” en sus relaciones de género. Hombres y mujeres asumen todavía roles tradicionales, sin embargo se observa que en las ciudades más desarrolladas estas diferencias tienden a reducirse.

Las cooperativas no escapan a esta realidad y según su ubicación geográfica, grado de desarrollo o de integración a una cultura más global, las mujeres se integran con mayor o menor dificultad a cargos directivos, alcanzando las presidencias de los consejos de administración, de vigilancia, los comités o asumiendo cargos directivos en dichos órganos.

Sobre el particular, Lieve Daeren - Representante FOS – PERU (Agosto 2004) indica que: “en las cooperativas, la situación de género se expresa en

una participación femenina bastante baja en general y aún más baja en los niveles directivos. A veces existe una discriminación directa y visible cuando, por ejemplo, no se admiten mujeres en la cooperativa, no se les permite asumir puestos de liderazgo, cuando se les excluye de reuniones o de información importante, etc. Por otro lado, existen expresiones de discriminación menos visibles cuando las leyes y los estatutos de la cooperativa ponen, por ejemplo: que es un requisito para asociarse ser “jefe de hogar” o “dueño de la tierra”. En general, se considera automáticamente al hombre como “jefe del hogar” en una pareja independiente de quien es el sostén económico y/o emocional de la familia y parece que solamente las “madres solteras” pueden ser identificadas como “jefas del hogar”, es decir cuando no hay un hombre en las cercanías. De igual manera, puede existir la prohibición legal o “por costumbre” para las mujeres de ser propietarias de terrenos<sup>33</sup>”.

En realidad, estas expresiones reflejan la realidad de los sectores más tradicionales del Perú, pero no necesariamente el desarrollo que han alcanzado las mujeres en la ciudad capital, en particular en los sectores económicos C y D, en los que las mujeres asumen roles más activos en la sociedad y comparten la carga económica con sus cónyuges, participando y asumiendo liderazgos en las directivas de sus comunidades o de proyectos solidarios (como “el vaso de leche” o “talleres de liderazgo”).

No obstante lo mencionado, en las cooperativas en las que si podría advertirse limitaciones marcadas sobre el particular son las que corresponden a las Fuerzas Armadas y en especial a las Fuerzas Policiales.

Podría decirse que el rol tradicional que asumen las mujeres en este tipo de instituciones castrenses y en los sectores menos occidentalizados del Perú, concurren con su “(...) falta de experiencia y autoestima para “salir del esquema aprendido” y a hablar en voz alta, debatir y competir en público con los hombres, de utilizar su inteligencia, de rehusar y negociar, de ser independientes, de tomar riesgos y de asumir la responsabilidad tanto para sus éxitos como para sus fracasos”.

La Ley N° 28983 publicada el 15 de marzo de 2007, tiene por finalidad establecer el marco normativo y políticas públicas que garanticen a mujeres

---

<sup>33</sup> Lieve Dieren, artículo reelaborado en base al documento “Cooperativa, democracia, recursos humanos y Género”, elaborado por la autora en febrero 1997 y publicado en [www.neticoop.org.uy](http://www.neticoop.org.uy)

y hombres el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida, público o privado; entre las cuales se cuenta obviamente a las Cooperativas<sup>34</sup>.

## 7. Reforma legal en trámite

El Pleno del Congreso de la República en su sesión celebrada el 15 de marzo de 2007, aprobó la Moción de Orden del Día N° 914, presentada por el Congresista de la República, Mg. José A. Urquiza Maggia, mediante el cual se constituye una Comisión Especial encargada de evaluar el cumplimiento de la Recomendación 193 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) referente a la promoción de las cooperativas producto de lo cual se concluyó la necesidad de brindar un nuevo marco jurídico para estas organizaciones.

Los fundamentos para proponer una Nueva Ley General de Cooperativas, según la exposición de motivos del Proyecto, han sido los siguientes:

1. Los cambios económicos y políticos ocurridos en los últimos años del siglo XX han estado influyendo en el desenvolvimiento de las cooperativas, no solo en el Perú sino en el mundo, por ello han tenido que adoptar cambios para conservar sus logros económicos y sociales. Algunas cooperativas lograron éxitos, y otros fracasos, a pesar de ello se convirtieron en elemento clave en el desarrollo económico y social.
2. La ONU y especialmente la OIT vienen instando a los Estados para que las cooperativas tengan cada vez un mayor rol frente a la exclusión por la concentración de riquezas, ya sea estatal o privada, para ello emitió la Resolución 193, en el año 2002.

---

<sup>34</sup> Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Ley N° 28983.

“**Artículo 6°.-** De los lineamientos del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales El Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales, en todos los sectores, adoptan políticas, planes y programas, integrando los principios de la presente Ley de manera transversal. Para tal efecto, son lineamientos:

e) Promover la participación económica, social y política de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas así como su integración en los espacios de decisión de las organizaciones comunitarias, asociativas, de producción y otras, garantizando su acceso a una remuneración ‘ justa, indemnizaciones, beneficios laborales y de seguridad social, de acuerdo a ley, en igualdad de condiciones con los hombres’”.

3. Hoy más que nunca en este mundo globalizado, el cooperativismo tiene que ser revitalizado y promovido, para evitar la concentración de la riqueza y la exclusión social. Los Gobiernos tienen que ser concientes que las cooperativas son sus aliados perfectos, para conseguir el desarrollo de un país con justicia social.
4. Por ello la necesidad de una nueva Ley General de Cooperativas que incorpore y reconozca las particularidades de las cooperativas, y recoja la experiencia vivida de las últimas décadas. Esta debe permitir crear una red de cooperativas en que interactúen con autonomía, conservando su identidad y los beneficios mutuos.

Con fecha 08 de setiembre de 2008 el proyecto N° 652 sobre una nueva “Ley General de Cooperativas” pasó para su estudio y dictamen a la Comisión de Producción de Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, ésta ha remitido el proyecto en consulta a las entidades públicas y gremiales. A fin de año el proyecto debe estar expedito para ingresar al Pleno del Congreso y ser aprobado como Ley.

### **Aspectos centrales del proyecto de nueva Ley General de Cooperativas**

Los principales aspectos que se aborda en esta norma son:

#### **7.1. Incorporación de la nueva definición de cooperativas**

En concordancia a lo establecido por la ACI en 1995, se define a las cooperativas como 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. Procurará mediante el esfuerzo propio y la ayuda mutua de sus miembros, el servicio inmediato de éstos y el mediato de la comunidad.

#### **7.2. Principios**

Sobre el particular se ha preferido ser un poco más preciso y desarrollar un poco los principios sin afectar su esencia, tal como lo hace la Ley General de Cooperativas vigente. En ese sentido, son principios Cooperativas:

- Libre ingreso y retiro voluntario de los socios;
- Gestión democrática;
- Limitación del interés al capital cooperativo;
- Retorno del excedente en proporción al uso de los servicios o al trabajo realizado;
- Irrepartibilidad de la Reserva Cooperativa;
- Autonomía e independencia respecto del Estado y de otras organizaciones;
- Fomento de la educación cooperativa; Participación en la integración cooperativa;
- Apoyo al desarrollo sostenible de la comunidad.

### **7.3. 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.

En virtud de ello las Cooperativas se encuentran inafectas al Impuesto a la Renta por los ingresos que perciban por las operaciones que realicen solo con sus socios en cumplimiento de su objeto social. Asimismo se encuentran inafectos al IGV los servicios que brinden las Cooperativas solo a sus socios en cumplimiento de su objeto social, así como la transferencia de bienes que los socios realicen a favor de sus cooperativas o éstas a favor de sus socios.

### **7.4. Balance social cooperativo**

Las cooperativas que tienen constituida su Asamblea General por Delegados, deberán elaborar un informe conteniendo información socioeconómica, en forma sintética, medido a través de indicadores objetivos o cuantitativos. Además deberá incluir la evaluación al grado de cumplimiento de los principios cooperativos, así como del grado de cumplimiento en los programas trazado por la organización cooperativa, en relación con el personal, socios, otras cooperativas y comunidad en general. Es responsabilidad del Consejo de Administración presentarlo ante la Asamblea General. La Confederación Nacional de Cooperativas aprobará el modelo de Balance Social Cooperativo aplicable a las cooperativas, así como las pautas para su elaboración.

## **7.5. Actividades económicas de las cooperativas**

Las cooperativas pueden participar en igualdad de condiciones con los demás sujetos de derecho privado en las diversas actividades económicas lícitas del país. Se reconoce que no existen distingos ni barreras legales de acceso a la actividad económica bajo la forma cooperativa. Estas quedarán sujetas a las mismas reglas y normas de control que operen para cualquier otra sociedad. Ya no se establece tipos de cooperativas, esta se podrán constituirse en cualquier actividad, debiendo indicar tan solo su actividad principal que desarrollan.

## **7.6. Asociación de cooperativas con empresas no cooperativas**

Se permite que las cooperativas puedan asociarse con empresas no cooperativas, siempre que ello tenga por fin el cumplimiento de su objeto social.

## **7.7. Constitución de la cooperativa**

El capital inicial de la cooperativa será establecido por los socios fundadores y estará fijado en su respectivo Estatuto, la cooperativa se constituye cuando menos por 12 socios, que pueden ser personas naturales o jurídicas, cuando son exclusivamente constituidos por personas jurídicas, estas pueden ser constituidas por 3 socios. En las cooperativas con el número mínimo de socios, pueden establecer consejos de administración y de vigilancia unipersonales. En las cooperativas de ahorro y crédito el número mínimo de socios para su constitución son 25 socios.

## **7.8. Socios hábiles e inhábiles**

Se incorpora la distinción entre los Socios Hábiles y los Socios Inhábiles, así como de los impedimentos a los que esta sujeto estos últimos.

## **7.9. Derecho de información de los socios**

Se establece un conjunto obligaciones mínimas para garantizar a los socios el acceso a la información de su cooperativa, como es el de recibir copia del Estatuto y de los Reglamentos, sus modificaciones, el acceso al Registro de Socios y libro de actas de Asamblea General, pudiendo solicitar copias certificadas, examinar antes de las asambleas las Memorias, Estados Financieros,

propuesta de distribución del Remanente, documentos, mociones y proyectos relacionados con los temas de Agenda de la Asamblea, pudiendo obtener copia de la citada información. La entrega de la información puede ser física o mediante suministro electrónico. Los procedimientos deberán ser establecidos en los Estatutos.

### **7.10. Prohibiciones de dirigentes y gerentes**

Para evitar los conflictos de intereses, cautelar los recursos de los socios, los dirigente y gerentes no podrán establecer relaciones comerciales, laborales, profesionales o contractuales de ninguna naturaleza con la cooperativa, ni podrán percibir pagos por concepto de remuneraciones, honorarios, bonos, arrendamientos o similares, durante el ejercicio de sus funciones.

### **7.11. Normas de procedimientos disciplinarios**

Se establece los procedimientos y los plazos para sancionar a los socios, los cuales se clasificarán en faltas leves, graves y muy graves, cuyas sanciones pueden ser de amonestación, multa, suspensión y exclusión. Para la sanción a los dirigentes la Asamblea General deberá nombrar una Comisión Instructora, fijando el número de integrantes y el plazo con que contará para emitir su Dictamen debidamente motivado que contendrá: Conductas que se consideran probadas constitutivas de infracción; la norma que prevé la imposición de sanción; la sanción que se propone o, en su caso, la declaración de no existencia de infracción.

El nombramiento de Comisiones Instructoras por parte de la Asamblea General puede realizarse en cualquier Asamblea aunque no haya sido materia de la convocatoria, siempre y cuando la moción sea aprobada por no menos de los dos tercios de los socios presentes al momento de la votación.

### **7.12. Aportes no dinerarios**

Se permite a las cooperativas recibir aportes no dinerarios, para ello se incorpora la su regulación el mismo que es complementado con la Ley General de Sociedades.

### **7.13. Cuentas inmovilizadas por más de 10 años**

Los depósitos, excedentes, títulos valores u otros bienes que permanezcan en una cooperativa durante más de diez (10) años, sin que se realicen nuevas imposiciones ni se retire parte de ellas o de sus intereses y sin que medie ninguna reclamación en ese lapso; será automáticamente integrada a la Reserva Cooperativa. Previamente la cooperativa deberá publicitar el listado de socios para que los socios o sus herederos puedan recabar los fondos en la cooperativa.

### **7.14. Sustituibilidad de los acuerdos nulos**

Cuando la Cooperativa demuestra que el acuerdo que es objeto de nulidad ha sido revocado o sustituido por otro adoptado conforme a Ley, al Estatuto o a las normas internas de la Cooperativa, se declarará concluido (por sustracción de la materia) el proceso de nulidad.

### **7.15. Educación cooperativa**

Se reconoce a la Educación Cooperativa como el pilar fundamental para el desarrollo ordenado y transparente de la cooperativa. Para ello toda cooperativa esta obligada a contar con un Plan Anual de Educación Cooperativa, la evaluación del cumplimiento de la misma corresponde a la Asamblea General.

### **7.16. Fondos de garantía**

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

### **7.17. Fondo de seguro de depósito cooperativo**

Se prevé la constitución de un Fondo de Seguro de Depósitos Cooperativo exclusivo para las cooperativas de ahorro y crédito que captan depósitos de sus socios, como una persona jurídica de derecho privado de naturaleza especial y distinta del Fondo de Seguro de Depósitos a que se refieren los artículos 144 al 157 de la Ley 26702. Podrán ser miembros del Fondo todas las cooperativas de ahorro y crédito que captan depósitos de sus socios que, previa evaluación, califiquen para ingresar al mismo con arreglo a la reglamentación de carácter general que, al respecto, establezca la Superintendencia.

## **7.18. Auditorías**

Se establece la obligación para cooperativas y centrales de contar con Auditoría Externa siempre que registren activos totales por montos superiores a las mil Unidades Impositivas Tributarias (1,000 UIT). Cuando se trate de cooperativas que registren activos totales inferiores a mil Unidades Impositivas Tributarias (1,000 UIT) y mayores a trescientas Unidades Impositivas Tributarias (300 UIT), contarán con un auditor interno (a tiempo completo o parcial), cuya selección es responsabilidad y atribución del Consejo de Vigilancia.

En los demás casos, las cooperativas podrán asignar las funciones de auditoría interna a los miembros del Consejo de Vigilancia eligiendo a uno de ellos como responsable de las labores de auditoría.

El servicio de auditoría externa podrá ser prestado por organizaciones cooperativas u organismos auxiliares especializados, con intervención de contador público colegiado habilitado.

## **7.19. Autocontrol y supervisión**

El control y la fiscalización de las cooperativas estarán a cargo de sus propios órganos internos y de las organizaciones que ellas establezcan para tal fin. Las cooperativas serán supervisadas en su actividad por las instituciones públicas pertinentes.

Las instituciones públicas podrán celebrar convenios con organizaciones cooperativas y efectuarles delegaciones. También podrán clasificar a las cooperativas y restringir su acción de control a las de mayor importancia.

## **7.20. Cooperativas de escolares y juveniles**

Estas podrán ser constituidas por estudiantes, niños, adolescentes y jóvenes, siendo su propósito esencial, proporcionar una formación cooperativista y de atender las necesidades propias de la edad. En las cooperativas escolares y juveniles los menores se considerarán con capacidad legal para todos los actos que ejecuten dentro de la cooperativa, excepto en las relaciones de las cooperativas con terceros, en cuyo caso será representada por personas con plena capacidad legal.

La Confederación Nacional de Cooperativas del Perú y el Ministerio de Educación serán los encargados de fomentar y promover la creación de cooperativas de escolares y juveniles.

### **7.21. Cooperativas de ahorro y crédito**

Se establece que estas cooperativas actúan como una institución de servicios financieros, brindando servicios de ahorro y crédito solo a sus socios. Se considerará dentro del servicio de ahorro a los recursos provenientes de aportes, depósitos u otros instrumentos financieros que permitan captaciones de bienes de sus socios.

### **7.22. Cooperativas de seguros**

Se permite la constitución y el funcionamiento de las cooperativas de seguros, constituidas como centrales, mediante organizaciones especializadas en realizar servicios de seguros y microseguros en interés de sus propios socios y de la comunidad vinculada a ellos.

Estas serán reguladas, controladas y supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

### **7.23. Convocatorias notariales**

Se otorga competencia a los notarios para que puedan realizar la convocatoria de asambleas generales en las cooperativas, a solicitud de cualquier socio, cuando lo ordene la ley o lo establezca el estatuto con carácter obligatorio, para lo cual bastará la solicitud de cualquier socio o delegado. Obviamente también proceden las solicitudes efectuadas por una mayoría de socios o delegados de acuerdo a ley.

### **7.24. Arbitraje**

Las Cooperativas pueden someter estatutariamente todo tipo de controversias asociativas, así como las demás previstas en la Ley de Arbitraje.

### **7.25. Defensa de los socios ante el INDECOPI**

Las Cooperativas podrán iniciar procesos ante el INDECOPI en defensa de sus socios, por ello se le incluye en los alcances del artículo 28 del Decreto Ley 25868.

## **7.26. Pánico financiero**

Se modifica el Código Penal para reprimir con pena privativa de la libertad no menor de tres ni mayor de seis años y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa a las personas que a sabiendas produce alarma en la población propalando noticias falsas atribuyendo a una cooperativa de ahorro y crédito que opera solo con sus socios, cualidades o situaciones de riesgo que generen el peligro de retiros masivos de depósitos o el traslado o la redención de instrumentos financieros de ahorro o de inversión. La pena será no menor de cuatro ni mayor de ocho años y de trescientos sesenta a setecientos veinte días-multa si la persona es directivo o funcionario de la cooperativa.

## **7.27. Consejo Nacional Cooperativo**

Se establece el Consejo Nacional Cooperativo, como un ente encargado de la coordinación, planificación, fomento e investigación de la actividad cooperativa en el país, el cual estará integrado por representantes del poder ejecutivo y de las cooperativas.

## **7.28. Consejo Regional Cooperativo**

Los Gobiernos Regionales deberán crear en cada región, un Consejo Regional Cooperativo, con el objeto promover, fomentar y promover el desarrollo del cooperativismo en su ámbito geográfico.

## **7.29. Cooperativas irregulares**

Se prevé la existencia de cooperativas irregulares asimilándolas al tratamiento establecido en la Ley General de Sociedades a las sociedades irregulares. Lo cual supone responsabilidad solidaria e ilimitada para los socios y administradores y apoderados si el defecto es de origen (en la constitución de la cooperativa) o solamente la responsabilidad de administradores y apoderados si la irregularidad deviene durante el transcurso de la vida de la Cooperativa (por ejemplo: haber perdido la pluralidad mínima de socios para operar).

## 8. Comentario Final

El Proyecto de Ley tiene una serie de novedades como “El Balance Social” (para verificar el grado de vida asociativa y el cumplimiento de los principios cooperativos), derecho de información de los socios (mejor regulado), derecho al debido proceso disciplinario, el retorno de las cooperativas de seguros, la sustituibilidad de los acuerdos nulos, las convocatorias notariales a Asamblea General, etc.

De otro lado, adolece de la falta de un diseño de supervisión estatal o federativa. No se contempla regulación sobre este tema crítico. ¿Por qué razón?, pues sencillamente porque el sector cooperativo debatió sobre este asunto y no se puso de acuerdo. En particular en el sector de cooperativas de ahorro y crédito las posiciones sobre el particular se polarizaron entre quienes prefieren continuar con un modelo de “Supervisión Federativa” y los que prefieren una supervisión de la “Superintendencia de Banca y Seguros”. Los que prefieren el control federativo son concientes que su posición se halla debilitada por un pronunciamiento del Poder Judicial que interpretó que sólo la Superintendencia de Banca y Seguros era competente para supervisar el ahorro y crédito conforme al Artículo 87° de la Constitución<sup>35</sup>, empero apoyan esta alternativa pues tienen claro que aplicar una regulación bancaria a las Cooperativas de Ahorro y Crédito sólo va a reducir las opciones para los consumidores y encarecer el crédito de las cooperativas. Esta es la alternativa de la Superintendencia de Banca y Seguros y una auspiciosa aplicación de “Basilea II” al sector Cooperativo.

Los que prefieren el control de la SBS piensan que el regulador no va a ser tan duro con el Sector Cooperativo y que no sujetarse a su control es perder tiempo y continuar al margen de la globalización.

---

<sup>35</sup> “Artículo 87°. El Estado fomenta y garantiza el ahorro. La ley establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorros del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía.

La Superintendencia de Banca y Seguros ejerce el control de las empresas bancarias y de seguros, de las demás que reciben depósitos del público y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares, determine la ley.

La ley establece la organización y la autonomía funcional de la Superintendencia de Banca y Seguros.

El Poder Ejecutivo designa al Superintendente de Banca y Seguros por el plazo correspondiente a su periodo constitucional. El Congreso lo ratifica”.