

Carta jurídica de San Juan^(*)

Introducción

Desde sus orígenes, la Organización de las Cooperativas de América (OCA), consciente del valor que tiene el Derecho en la vida de los hombres y de las instituciones, dio particular importancia al estudio de las cuestiones jurídicas que, de una u otra forma, tienen incidencia en el quehacer cooperativo.

Fue la Comisión Jurídica de OCA una de las primeras en quedar constituida como consultora de los organismos directivos para los asuntos relacionados no sólo con la institución misma, sino también con aquellos que en su propio ámbito pudieran presentarse a los organismos afiliados, y en general, a los movimientos cooperativos de nuestro hemisferio.

La necesidad de considerar algunos de los más señalados problemas del cooperativismo continental y de buscar el acercamiento de los juristas dedicados al estudio de las cuestiones jurídico-cooperativas, llevó a la Organización a convocar el primer Congreso Continental de Derecho Cooperativo que tuvo lugar bajo el patrocinio de la Ilustre Universidad de los Andes, en la Ciudad de Mérida, República de Venezuela, entre el 3 y el 8 de noviembre de 1969. Este primer encuentro de los juristas cooperativos de América, que tuvo a su cargo el análisis de un número apreciable de cuestiones fundamentales, dio lugar a la denominada Carta de Mérida, documento abarcador que ha servido en años posteriores para el desarrollo del Derecho Cooperativo en sus aspectos científicos y también en la provechosa tarea de actualizar y enriquecer el contenido de varias legislaciones especializadas. El volumen editado por la ilustre institución auspiciadora de ese primer congreso ha servido de obra de consulta a profesores, estudiantes, legisladores, funcionarios, magistrados y dirigentes cooperativos que han encontrado en sus páginas muchas respuestas a las inquietudes y a los deseos de ampliar y esclarecer conceptos de alcance docente y doctrinario y, también de orden práctico.

Circunstancias explicables por la variedad de las actividades que OCA debe llevar a cabo habían aplazado la celebración de este Segundo Congreso Continental de Derecho Cooperativo cuya necesidad era evidente. El concurso invaluable que el movimiento cooperativo, las autoridades, el Ilustre Colegio de Abogados, y la Universidad de Puerto Rico le han prestado a la iniciativa, ha hecho posible su afortunada culminación.

Frente al número considerable de los asuntos tratados en Mérida, el presente Congreso ha concentrado su atención en cuatro temas fundamentales:

El Acto Cooperativo;
Creación o Incorporación de Cooperativas;
Fomento por Parte del Estado; y
Fiscalización Pública y Privada.

(*) Documento Final del II Congreso Continental de Derecho Cooperativo. Organizado por la Organización de Cooperativas de América, San Juan de Puerto Rico, agosto 1966.

La selección de los temas anteriores ha sido el resultado de estudios y consultas que han puesto de presente el relieve especial de las respectivas cuestiones para el cooperativismo americano.

Si alguna característica aparece como sobresaliente en este segundo Congreso Continental de Derecho Cooperativo es la voluntad de acercarse, en forma objetiva y científica, a los temas de materia de estudio. Ella se refleja en los documentos de trabajo y referencia, en el desarrollo de las exposiciones y de las deliberaciones y, desde luego, en el texto de las conclusiones y recomendaciones que los delegados entregan a los movimientos cooperativos de América y a sus gobiernos con el propósito honrado y definido de lograr que el Derecho Cooperativo en cuanto comprendía las normas, la doctrina y la jurisprudencia –no con la rigidez de lo que languidece sino con la dinámica que apunta al desarrollo,- construya cada vez con mayor fuerza el afianzamiento de los valores impercederos que son patrimonio de la Cooperación en el mundo.

1. EL ACTO COOPERATIVO

1.1. Antecedes

La noción de acto cooperativo es relativamente nueva en el campo de los estudios jurídicos. Cabe afirmar que la novedad de su aparición y continuo desarrollo corresponde al nivel de madurez alcanzado en los últimos años por los estudios vinculados con el cooperativismo desde el punto de vista jurídico, impulsados por el creciente desarrollo alcanzado por el movimiento cooperativo en los países del continente americano.

De todas maneras puede decirse que se trata aún de una noción “in fieri”; vale decir que tiene que realizarse todavía mucha elaboración antes de llegar a decantar adecuadamente el concepto que ella involucra.

Logrado ello, quedará todavía por delante el estudio de sus efectos y consecuencias en los diversos campos del Derecho, tales como el de la ubicación jurídica de las cooperativas dentro de una rama autónoma o como perteneciente a alguna ya existente, la jurisdicción en la que serán dirimidas las controversias originadas con motivo de dichos actos, etc.

En los últimos años las elaboraciones doctrinarias han ido en permanente ascenso y es previsible que el nivel de ellas en un futuro inmediato mejore aún y perfile con más rigor la idea del acto cooperativo.

Por otra parte, algunas legislaciones han comenzado a hacerse cargo de esta noción novedosa, incorporándola en sus respectivos textos, promoviendo así renovados desarrollos doctrinarios y, seguramente en breve, aproximaciones jurisprudenciales al tema.

Es posible que la noción del acto cooperativo deba inferirse desde cuerpos legales en proceso de continuos cambios, propios del dinamismo de economías en proceso de formación y de situaciones sociales y políticas coyunturales.

Estos hechos plantean la consideración relativa de la actualización del tema, y por otra parte, la necesidad de tener presentes sus efectos de orden práctico a fin de implementar elaboraciones doctrinales que apunten a finalidades concretas.

1.2. Elementos conceptuales del acto cooperativo.

1.2.1. Marco doctrinario:

El marco doctrinario referencial dentro del cual deben desenvolverse los estudios acerca del acto cooperativo está configurado por el plexo de los principios cooperativos universalmente aceptados, como han sido proclamados por la Alianza Cooperativa Internacional. Consiguientemente, todo desarrollo teórico y aproximación legislativa o jurisprudencial debe tener lugar dentro de este contexto fundamental.

1.2.2. Elementos básicos:

El acto cooperativo –analizado mediante la abstracción de notas circunstanciales– contiene ciertos elementos objetivos básicos que lo caracterizan por su propia naturaleza, independientemente de las definiciones legales que se pudieran formular al respecto.

Se advierte, en principio, la presencia de los siguientes elementos que integran la noción del acto cooperativo:

- a. necesidades individuales comunes;
- b. propósito de obrar conjuntamente;
- c. solidaridad;
- d. servicio sin finalidad de lucro;
- e. bienestar general;

1.2.3. Efectos jurídicos.

El acto cooperativo –como todo acto jurídico– está llamado a establecer relaciones de derecho que produzcan determinados efectos. A fin de precisar tales efectos, resulta de importancia determinar:

- a. la legislación específica aplicable;
- b. la jurisdicción a que estará sometido;

1.2.4. Alcances de la noción de acto cooperativo:

Los estudios sobre el acto cooperativo reconocen, hasta ahora, dos alcances distintos que podrían denominarse restringido y amplio, respectivamente. El primero limita los sujetos a la cooperativa y sus asociados exclusivamente, en tanto que el otro admite como sujetos a la cooperativa y sus asociados o no asociados indistintamente, siempre que se trate de la realización de actos o actividades encaminados al cumplimiento del objeto social.

1.2.5. Diferentes enfoques:

Conforme el estado actual de los estudios, el acto cooperativo es asimismo susceptible de dos enfoques diferentes. Uno, según el cual el acto cooperativo tiene lugar solamente en el cumplimiento del objeto social, exigiendo como presupuesto la existencia de la cooperativa que es sujeto imprescindible. El otro enfoque, admite que la misma constitución de la cooperativa (de cualquier grado que fuere), es ya un acto cooperativo del cual derivan los demás.

1.2.6. Problemas actuales:

Las cambiantes situaciones de hecho, los aportes de la doctrina y la evolución legislativa han ido planteando nuevos interrogantes a los que hoy debe hacer frente y resolver la teoría del acto cooperativo. Cabe mencionar entre ellos la prestación de servicios a no asociados, la participación asociativa del Estado y la participación en entidades de otra naturaleza jurídica.

1.3. El acto cooperativo en diversas manifestaciones del sistema cooperativo.

1.3.1. Aplicación del acto cooperativo:

La noción esencial del acto cooperativo es aplicable a las diversas actividades que realizan las cooperativas y que, como ha sido reconocido universalmente, abarcan con la mayor amplitud los requerimientos económicos, sociales y culturales de las personas y de la comunidad.

1.3.2. El acto cooperativo y las cooperativas internacionales:

Debe existir la posibilidad de aplicación del acto cooperativo por medio de cooperativas multinacionales que, basadas en los principios fundamentales de la cooperación, puedan atender las exigencias del desarrollo económico y social, garantizando la vocación de servicio y ayuda mutua en asuntos tales como intercambio económico, transferencia de tecnología, creación e incremento de fuentes de trabajo y complementación económica internacional.

1.3.3. El acto cooperativo y las cooperativas de producción o trabajo:

Constituye expresión particular del acto cooperativo –que la ley debe definir claramente –el principio de que la relación entre el trabajador asociado a una cooperativa de producción o trabajo y ésta, es una relación asociativa que establece vínculo jurídico cooperativo determinado por el estatuto. Ese vínculo excluye toda relación de dependencia laboral o de derecho laboral en cuanto a la prestación, por parte del trabajador asociado o cooperario, de las tareas cuya ejecución constituye el cumplimiento del objeto social que el estatuto determina. Ello sin perjuicio de la adscripción de dicho trabajador asociado a los sistemas de seguridad social pertinentes en vigencia en los respectivos países.

1.3.4. La integración y el acto cooperativo:

Como las diversas manifestaciones que puede tener la integración cooperativa se ajustan a la naturaleza esencial de todo el sistema cooperativo, el concepto de acto cooperativo es aplicable a las cooperativas de grado superior y, como se dijo antes, podría comprender tanto su constitución –a la que concurren las cooperativas que la integran– como los distintos actos a que da lugar el cumplimiento de su objeto. Sería igualmente aplicable a otras expresiones de la integración cooperativa como la fusión, la realización de operaciones en común, etc. que contribuyen igualmente al fortalecimiento del cooperativismo en su conjunto.

1.3.5. Aplicación del acto cooperativo a ciertas actividades específicas.

Frente a normas restrictivas de algunas legislaciones, es necesario reiterar que la noción del acto cooperativo es completamente aplicable a actividades tales como el seguro, los servicios públicos y la banca, entre otras. Urge, por tanto, la superación de esas restricciones.

1.4. Conclusión

La noción del acto cooperativo continúa siendo un tema abierto a nuevos y más profundos desarrollos. Los aportes de la doctrina, las conclusiones de los distintos congresos especializados y las incorporaciones legislativas, constituyen valiosos antecedentes y puntos de partida para fecundos análisis teóricos posteriores. La profundización de los logros ya alcanzados en la materia, por una parte, y la consideración de efectos y consecuencias –tanto teóricos como prácticos– por otra, son las tareas que están por delante de los estudiosos del Derecho Cooperativo.

2. CONSTITUCION O INCORPORACION DE COOPERATIVAS

2.1. El Estado debe garantizar el derecho de asociación cooperativa voluntaria, elevando este principio a rango constitucional.

2.2. El Estado debe limitarse a crear el marco legal adecuado dentro del cual puedan constituirse las cooperativas de todo tipo.

2.3. Es conveniente que el organismo encargado de la aplicación de la legislación sobre cooperativas –incluido el reconocimiento de éstas– cuente con participación del movimiento cooperativo.

2.4. La legislación y cláusulas de creación deben ser de carácter general, sencillas en sus disposiciones y de fácil aplicación y comprensión.

2.5. El Estado debe reconocer a las cooperativas como entidades de utilidad pública y desarrollo social.

2.6. El advenimiento de una cooperativa a la vida jurídica debe ser un acto de ley cuyo cumplimiento por parte de aquélla autorice de pleno derecho su funcionamiento inmediato, limitándose la autoridad competente a su registro legal.

2.7. Las cooperativas deben gozar de todas las facultades y prerrogativas que la ley concede a otras personas jurídicas de derecho privado y no deben establecerse restricciones que sean causa de discriminaciones o exigencias suplementarias para aquellas.

2.8. La legislación sobre cooperativas de producción o trabajo debe permitir ingreso a éstas de quienes tengan en cuanto a su edad, capacidad legal de trabajar.

2.9. Es recomendable el reconocimiento en la legislación de las denominadas comunidades cooperativas basadas en fines vocacionales que se constituyan conforme con las necesidades técnicas, culturales, científicas y espirituales propias de cada país, puesto que la forma cooperativa es plenamente adaptable a las nuevas estructuras sociales inspiradas en fines que impliquen renunciamiento a expectativas individuales que posibiliten un encuentro participante con el ser humano en un mundo ávido de solidaridad.

3. FOMENTO POR PARTE DEL ESTADO

3.1. Area de planificación:

El movimiento cooperativo, por medio de sus organismos de integración e instituciones auxiliares, debe participar en la elaboración de los planes y programas de desarrollo socio-

económico del país. Caso de no existir tales organismos, el gobierno debe considerar de todas maneras dicha participación del movimiento. Asimismo debe incorporarse en la planificación general los planes y programas elaborados por el movimiento cooperativo.

3.2. Area de educación:

El Estado debe incluir en los planes educativos de todos los niveles, y a partir de los primeros años escolares, asignaturas sobre doctrina y organización cooperativa, con la participación del movimiento en la elaboración de los programas respectivos.

3.3. Area de asistencia técnica:

El Estado debe formar, mediante asistencia técnica y financiera adecuadas, la existencia de organismos auxiliares, sean o no expresión de la integración del movimiento cooperativo, que tengan por función asesorar a las cooperativas para el logro de su pleno desarrollo, sin perjuicio de que dicho asesoramiento sea brindado en forma subsidiaria por el Estado en aquellos países que no cuenten todavía con tales organismos auxiliares. Los organismos auxiliares que no sean expresión de la integración del propio movimiento deberán actuar en coordinación con éste y no podrán tener fines de lucro.

La asistencia técnica debe comprender medidas adecuadas para la generación o estímulo de sistemas propios del movimiento cooperativo que le permitan la comercialización de sus bienes y servicios. Subsidiariamente el Estado brindará directamente las facilidades de comercialización en tanto se crean los mecanismos propios del movimiento.

3.4. Area de financiamiento:

Dada la importancia del financiamiento en el desarrollo de las cooperativas, éste debe estar a su alcance en condiciones favorables. EN consecuencia, el Estado no debe obstaculizar y, por el contrario, debe fomentar y facilitar la creación y funcionamiento de bancos cooperativos y otras instituciones financieras propias del movimiento comprendiéndolos dentro del sistema financiero nacional del país y promover la orientación de las fuentes financieras por lo menos en igualdad de condiciones con el sistema financiero y bancario en general.

3.5. Area de política tributaria:

El Estado debe promover el desarrollo de las cooperativas por medio de una legislación tributaria adecuada teniendo en cuenta que, por su naturaleza no lucrativa, ellas no son sujetos de tributos a los beneficios o remanentes y a otros que no concuerdan con dicha naturaleza. Respecto a otros gravámenes impositivos debe otorgarles exenciones en mérito a la función social que encierra la actividad cooperativa.

Además, el Estado debe atraer capitales hacia las cooperativas, concediendo a aquellos incentivos tributarios cuando efectúen inversiones o préstamos a las mismas.

3.6. Consideración general:

Por los fundamentos analizados deviene recomendable que la legislación brinde su mayor apoyo y fomento al acelerado desarrollo de las cooperativas.

4. FISCALIZACION PUBLICA Y PRIVADA

Es recomendable que las legislaciones sobre cooperativas o los propios movimientos cooperativos incorporen los siguientes aspectos vinculados con la fiscalización:

4.1. Fiscalización privada:

4.1.1. Existencia de un órgano fiscalizador interno, elegido por la asamblea de asociados, el cual debe tener los derechos y deberes inherentes a su propia naturaleza.

4.1.2. Práctica de autocontrol interno mediante auditoría periódica de las cooperativas.

4.1.3. Conveniencia de la creación de un organismo central del movimiento para la realización de la función de auditoría.

4.1.4. Derecho de un determinado porcentaje de los asociados a que, una vez agotadas las instancias internas de la cooperativa, pueda solicitar al órgano competente la convocatoria a asamblea ordinaria o extraordinaria cuando las circunstancias lo ameriten.

4.2. Fiscalización Pública:

4.2.1. Reconocer que el deber de vigilancia corresponde en primer término a los asociados. El Estado en el ejercicio de su derecho fiscalizador debe delegar progresivamente estas funciones a los órganos de control propios del movimiento cooperativo.

4.2.2. Debe establecerse taxativamente por ley y con criterio restrictivo, los casos y situaciones que ameriten la intervención del Estado en las cooperativas, disponiéndose que esa intervención tenga lugar previo el debido proceso, sea transitoria y se limite a aquellos actos indispensables para su recuperación.

4.2.3. De la misma manera, debe establecerse los recursos administrativos y judiciales con efectos suspensivos de las resoluciones recurridas, necesarios para la solución de los conflictos surgidos con motivo del ejercicio de la función fiscalizadora del Estado y, en particular, para los casos de intervención.