



ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL COOPERATIVO

Dentro del Convenio ICA-EU

INFORME NACIONAL DE GUATEMALA

I. Introducción

Este informe se produjo dentro de la investigación de Análisis de Marcos Legales Cooperativos iniciada por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y sus oficinas regionales. La investigación se lleva a cabo en el marco de una alianza firmada entre la Unión Europea y la ACI para el período 2016-2020, cuyo objetivo es fortalecer el movimiento cooperativo y su capacidad para promover el desarrollo internacional.

El análisis del marco legal busca mejorar el conocimiento y la evaluación de la legislación cooperativa, con el objetivo de garantizar que las normativas jurídicas reconozcan las especificidades del modelo cooperativo y garanticen la igualdad de condiciones en comparación con otras formas de asociación. De igual forma este análisis le servirá a los miembros de la ACI como insumo en su defensa y recomendaciones sobre la creación o mejora de marcos legales, para documentar la implementación de leyes y políticas de cooperación, y para monitorear su evolución.

Conforme con los objetivos establecidos en el Proyecto ACI-UE este informe se orienta a brindar un conocimiento general de la legislación cooperativa guatemalteca y una evaluación del grado de su aptitud para favorecer el desarrollo de las cooperativas. Asimismo, se formulan recomendaciones para el mejoramiento de la legislación en orden a superar algunas dificultades que actualmente enfrentan las cooperativas.

El documento ha sido preparado por Luis Fernando Corzo Morales, abogado guatemalteco, consultor y asesor legal en materia cooperativa, con amplia experiencia. Para su elaboración se han tomado en consideración los aportes realizados por organizaciones nacionales de cooperativas afiliadas a Cooperativas de las Américas.

Los aportes del experto y de las organizaciones guatemaltecas miembros de Cooperativas de las Américas fueron recopiladas a través del envío de un cuestionario elaborado por la Alianza Cooperativa Internacional y sus oficinas regionales. El cuestionario fue enviado en su totalidad a todos los miembros en Guatemala y la respuesta a este fue de carácter voluntario.





II. La legislación nacional cooperativa de Guatemala

i. Contexto general

La legislación cooperativa de Guatemala en su contexto global está representada en primer lugar por la “Ley General de Cooperativas”, Decreto número 82-78 del Congreso de la República, aprobada por el citado organismo, el 7 de diciembre de 1978 y publicada en el Diario Oficial de la República de Guatemala, “Diario de Centro América”, el 29 de diciembre de 1978, tomo CCX, número 27, cuerpo legal cuyas características la enmarcan dentro de una normativa de tipo especializada, privativa y de aplicación general a todas las cooperativas en el país, sin excepción de clase o tipo de cooperativa. No existen leyes especiales para determinadas cooperativas en particular.

Los estatutos constituyen el régimen legal interno de las cooperativas, que contempla entre otros aspectos, la forma en que se administra y fiscaliza internamente las cooperativa, sus órganos, atribuciones, el ejercicio de la representación legal, reglas para la disolución y liquidación de la cooperativa y los requisitos necesarios para la reforma de los estatutos.

Dentro de ese contexto, en su caso de acuerdo a la índole de que se traten los servicios especiales, consecuentemente, dentro del principio de especialización de los servicios, no existen leyes o normas especiales para determinadas cooperativas. Por lo otro lado, cabe indicar que la legislación cooperativa de Guatemala no contempla que las cooperativas pueden desempeñarse como prestadoras de servicios públicos.

Algunas cooperativas, como en el caso de las cooperativas de vivienda, con demostrada capacidad técnica y administrativa, pueden por concesión municipal mediante contrato de derecho público y por un plazo determinado, administrar la prestación del servicio de suministro agua potable para las viviendas de sus asociados.

Es importante destacar, que a diferencia de algunas legislaciones cooperativas de países miembros de la Alianza Cooperativa Internacional, la Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1985, en su carácter de Ley Fundamental que da existencia al Ordenamiento Jurídico-Político del Estado de Guatemala, al establecer las bases de su organización social y económica, estipula dentro del contexto del principio tutelar y como un asunto de interés nacional, la protección a las cooperativas. El artículo 119 específicamente en la literal e), establece, cito: “Son



obligaciones fundamentales del Estado: e) Fomentar y proteger la creación y funcionamiento de cooperativas proporcionándoles la ayuda técnica y financiera necesaria.”

En consonancia, con esa premisa esencial, el artículo 1º. del Decreto 82-78 del Congreso de la República de Guatemala, “Ley General de Cooperativas (LGC), cuyo epígrafe resalta: **“Política General.** Se declara de interés nacional la promoción de las organizaciones cooperativas. El Estado impulsará una política de apoyo a las cooperativas y establecerá un régimen de fiscalización y control adecuados. Las entidades estatales, incluyendo las descentralizadas, cuyas actividades tengan relación con el movimiento cooperativo, coordinarán sus iniciativas a dicha política.”

Se crearon bajo el amparo legal de la LGC, las entidades de carácter estatal, a saber: el Instituto Nacional de Cooperativas –INACOP-, con atribuciones de fomento, asistencia técnica y administrativa y el registro todas las cooperativas a nivel nacional, y la Inspección General de Cooperativas –INGECOP-, cuyas funciones se centralizan en el control, la fiscalización y vigilancia permanente de las cooperativas.

Oportuno es aclarar, que no existe una verdadera política de apoyo financiero estatal en favor de las cooperativas. No obstante que la LGC, indica que el Estado establecerá una política financiera de apoyo al movimiento cooperativo, a tal efecto situará en el Banco de Guatemala los fondos necesarios para financiar parcial o totalmente los programas que se estimen de mayor prioridad. Dichos fondos serán canalizados a través del sistema bancario nacional.

Considerando el tiempo en que fue sancionada la LGC, no reproduce con exactitud, ni hace referencia a los principios cooperativos incluidos en la Declaración sobre la Identidad Cooperativa adoptada por la ACI el 23 de septiembre 1995. Sin embargo, el artículo 4º. de la LGC, establece, principios del cooperativismo universalmente reconocidos con anterioridad a la Declaración de la ACI del año 1995.

Con el propósito de la aplicación práctica de la LGC, el Organismo Ejecutivo, mediante Acuerdo Gubernativo número M. de E. (Ministerio de Economía) 7-79 del presidente de la República, de fecha 17 de julio de 1979, emitió el “Reglamento de la Ley General de Cooperativas (RLGC). Dicho reglamento, en la gran mayoría de sus artículos, excede en sus facultades reglamentarias y resulta más un cuerpo legal complementario de la LGC, lejos de cumplir con la finalidad de desarrollar la ley y otorgarle la debida y necesaria practicidad, pretende complementarla, llenando sus vacíos, desarrollando temas que la ley no contempla.

ii. Elementos específicos de la ley de cooperativas



a) Definición y objetivos de las cooperativas

La LGC, propone definir a las cooperativas, de acuerdo a su naturaleza, como asociaciones titulares de una empresa económica al servicio de sus asociados, con personalidad jurídica propia y distinta de la de sus asociados. Por su parte, el RLGC, resalta como característica propia de la naturaleza de las cooperativas, la prestación de servicios a sus asociados. Bajo ese contexto, la LGC, mediante la enunciación de las características y principios que le son inherentes a las cooperativas, las define como entidades privadas, fundadas en solidaridad, ayuda mutua, esfuerzo propio, de capital variable y duración indefinida y sin ánimo de lucro, que permite identificarlas y distinguirlas, frente a otras entidades o empresas de disímil o análoga naturaleza.

En cuanto a los principios cooperativos, si bien la LGC es anterior a la Declaración sobre la Identidad Cooperativa de la ACI, establece que las cooperativas para tener la consideración de tales, deberá cumplir los principios siguientes: a) Procurar el mejoramiento social y económico de sus miembros, mediante el esfuerzo común; b) No perseguir fines de lucro sino de servicio a sus asociados; c) Ser de duración indefinida y capital variable; d) Funcionar conforme a los principios de libre adhesión, retiro voluntario, interés limitado al capital, neutralidad política y religiosa e igualdad de derechos y obligaciones de todos sus miembros; e) Conceder a cada asociado un solo voto, cualquiera que sea el número de aportaciones que posea; f) Distribuir los excedentes y las pérdidas en proporción a la participación de cada asociado; g) Establecer un fondo de reserva irrepartible entre los asociados; y, h) Fomentar la educación e integración cooperativa y el establecimiento de servicios sociales.

Respecto del control democrático por los asociados, la LGC señala taxativamente: “Conceder a cada asociado un solo voto, cualquiera que sea el número de aportaciones que posea” (inc. e) y no admite que las organizaciones cooperativas de grado superior, al ejercer el voto sea proporcional al número de asociados, al volumen de operaciones o ambos.

Ahora bien, el RLGC, faculta a las cooperativas que puedan regular en sus estatutos, que aquellas cooperativas con más de 500 asociados puedan celebrar las Asambleas Generales, por medio de delegados debidamente acreditados. En ese caso, obviamente significa que la voz y el voto, quedan encomendados por delegación y conveniencia, en las Asambleas Generales con un gran número de asociados.

El Régimen Económico de las cooperativas, se regula en el RLGC, que dispone que las cooperativas para su desarrollo y expansión, deberán contar con esos medios económicos constituidos principalmente por el capital cooperativo, designándole la naturaleza de ser



variable y representado por las aportaciones de los asociados, el cual debe tener un valor nominal.

Otro medio económico son las reservas al capital, cuyos porcentajes se fijan en los estatutos; las contribuciones ordinarias y extraordinarias de los asociados, establecidos también en los estatutos y acordadas en Asamblea General, estas últimas para asuntos específicos; los préstamos, donaciones, subvenciones que la cooperativa reciba de entidades públicas o privadas; y, cualesquiera otros bienes, derechos o acciones que adquiera a título gratuito u oneroso, siempre que con ello no se limite la soberanía de la cooperativa.

En los estatutos de las cooperativas, normalmente, se establece que todo asociado que se retire de la misma, tendrá derecho al reembolso de sus aportaciones, así como a los intereses devengados por éstos, si así se hubiere estipulado; el plazo de pago dependerá de la situación financiera de la cooperativa. Ahora bien, si el ejercicio contable hubiere producido pérdida al momento del retiro del asociado, se le descontará de la aportación la parte proporcional que le correspondiere.

Dentro de los requisitos que debe contener el acto de constitución, en el documento legal de constitución, debe consignarse el valor de las aportaciones, su forma de pago y de reintegro, la forma en que se constituyen las reservas, la forma y reglas de distribución de los resultados obtenidos durante el ejercicio social y el porcentaje destinado a la reserva irrepartible, el cual no puede ser inferior al 5% de los excedentes.

En caso de la Liquidación de la cooperativa, en el orden de pagos, en el tercer aspecto, encontramos que la Comisión Liquidadora, integrada para el efecto, deberá reintegrar a los asociados del valor de sus aportaciones o de la parte proporcional que en caso de insuficiencia les correspondiere.

No existe indicación alguna acerca del principio de autonomía e independencia, pero su reconocimiento tácito, surge de los principios cooperativos de libre adhesión, retiro voluntario, la estructura orgánica y el reconocimiento del Estado de la personalidad jurídica de las cooperativas.

En materia de educación, capacitación e información, solo se indica legalmente, que las cooperativas para tener la consideración de tales deben fomentar la educación cooperativa. No se establece una reserva sobre excedente, destinado a educación cooperativa, regularmente son los estatutos, los que dispondrán sobre esa reserva y su porcentaje.

El principio de Integración Cooperativa permite que dos o más cooperativas de primer grado que se dediquen a actividades semejantes, pueden formar una federación. Dos o más



federaciones pueden formar una Confederación. Lo anterior, producto de la reforma legal conforme el Decreto número 47-2001. Sin embargo, las modificaciones expuestas, no ha generado el resultado deseado, en virtud de que, a la fecha bajo estos preceptos legales escasamente, se han constituido, dos federaciones y una confederación con dos federaciones, de la actividad específica del ahorro y crédito.

Es meritorio indicar que la Confederación Guatemalteca de Federaciones Cooperativas, Responsabilidad Limitada; “CONFECOOP”, bajo el Principio de Integración se constituyó el 14 de julio de 1979, como cooperativa de tercer grado, integrada por siete federaciones de cooperativas de distintas clases y de acuerdo a las actividades económicas que constituyen su objeto social; como producto de una exitosa labor y certeras políticas de desarrollo, se ha posicionado, a lo largo del progresivo desarrollo de sus actividades productivas y sociales, como un valioso baluarte de la economía del país.

La LGC, menciona dos figuras adicionales, que pueden ser calificadas como posibilidades de integración, dentro del principio de cooperación, la fusión y la incorporación de cooperativas, con la aclaración de que están indicadas no propiamente en el capítulo sobre integración cooperativa, sino sucintamente como causal de disolución de cooperativas.

En los organismos cooperativos de integración existentes, no está regulada la incidencia sobre la participación y representación proporcional al número de asociados de la cooperativa, que integra el volumen de las operaciones o servicios que realiza, frente al organismo superior de integración o una combinación de estos factores. La Legislación Cooperativa, mantiene incluso a este nivel el principio de un asociado un voto, lo cual tendría razón en las cooperativas de base, pero resulta inequitativo en las de grado superior. A este respecto, en las Asambleas Generales de las federaciones, se dispondrá de un solo voto por organización cooperativa que la integra.

La distribución de excedentes y las pérdidas, se hará en proporción a la participación de cada asociado, en las actividades de la cooperativa determinados los excedentes netos el Consejo de Administración debe elaborar un proyecto de distribución de los mismos entre los asociados, el cual necesita de la aprobación de la Asamblea General. En este caso, la Asamblea podrá acordar la no distribución de los excedentes y destinarlos para otros fines, si se considera necesario y con el voto afirmativo de por lo menos las dos terceras partes de los asociados presentes en la Asamblea.

La LGC, indica que el documento de constitución de toda cooperativa (escritura pública o acta constitutiva, en su caso) debe contener entre otros requisitos fundamentales, el establecimiento de un fondo de reserva irrepartible entre los asociados, el cual no puede ser



inferior al 5% de los excedentes. Nada dice la ley sobre otras posibles reservas, son los estatutos los que definen, generalmente cuatro clases de reservas: a) reserva irrepartible; b) reserva institucional; c) reserva de educación; y, d) reserva para obras sociales. Los porcentajes específicos de cada reserva la Asamblea General, los decide.

La diferenciación de las cooperativas con sociedades de capital, se evidencia mediante la evocación de los principios y valores, que le son propios, desarrollados en el contexto general de la ley, en su conjunto. adicionalmente, las cooperativas cuentan con un régimen legal y de registro, especiales, mediante el Registro de Cooperativas, que funciona como dependencia de INACOP.

Como indiqué con anterioridad, según la naturaleza de las cooperativas, que se traduce en su propósito, consiste en la prestación de servicios a sus asociados, la cual va en correspondencia a las operaciones que los asociados realizan con la cooperativa y que la ley cooperativa guatemalteca, no la define concretamente como “actos cooperativos”.

Sobre el tema de la extensión de los servicios de las cooperativas, más allá de los asociados, el RLGC y no la LGC, señala, aunque con ambigüedad que las cooperativas, en razón del interés social y bienestar colectivo, con autorización del INACOP, podrán extender los servicios que prestan a sus asociados a otros sectores o terceros no asociados. Los excedentes que se generen por la extensión de los servicios, se aplicarán a la reserva irrepartible.

Esta facultad discrecional que la norma reglamentaria le asigna al ente estatal para resolver esta clase de autorizaciones, no sin razón, ha generado controversia, en la calificación correcta de acuerdo a las circunstancias y los casos concretos, de lo que se debe entender por interés social y bienestar colectivo y sobre qué servicios cooperativos puede aplicarse la extensión de los servicios cooperativos.

No se contemplan cooperativas de interés general, empero, permite la realización de varias actividades económicas, de acuerdo a las necesidades de los asociados. Las cooperativas podrán desarrollar cualquier actividad lícita comprendida en los sectores de la producción, el consumo y los servicios, compatible con los principios y el espíritu cooperativista.

Al establecer su tipología las encuadra en: cooperativas especializadas las que se ocupan de una sola actividad económica, social o culturas y las cooperativas integrales o de servicios varios, las que se ocupan de varias de las actividades descritas, esto con el objeto de satisfacer necesidades conexas y complementarias de los asociados. Las cooperativas integrales desarrollan una actividad principal y una o varias actividades análogas con la principal.



No existe prohibición para que como en caso de las cooperativas de Ahorro y Crédito, puedan prestar a sus asociados, servicios financieros vinculados a su objeto social y a las necesidades de sus asociados. Pero el objeto social su denominación o signo distintivo no debe hacer alusión a estos servicios, los cuales son propios de entidades bancarias o financieras.

b) Establecimiento, membresía cooperativa y gobierno

Las cooperativas se constituyen legalmente mediante la autorización estatal para funcionar y la inscripción en el Registro de Cooperativas, que forma parte del INACOP, con lo cual adquieren el carácter de personas jurídicas. Para su autorización e inscripción la manifestación de voluntad expresa, de un número no menor de veinte asociados fundadores (para las cooperativas de primer grado) de constituir la cooperativa, lo cual debe hacerse constar en escritura pública o bien en acta constitutiva de la misma autorizada por el alcalde de la jurisdicción, para cooperativas de área rural.

Las cooperativas de primer grado o cooperativas de base, están integradas exclusivamente por personas naturales o individuales, las federaciones o cooperativas de segundo grado está integradas por cooperativas de base y las confederaciones por federaciones de cooperativas.

Dentro del proceso de constitución de una cooperativa, el grupo interesado deben acompañar al documento de constitución un ejemplar de los estatutos, firmados por todos los asociados, cuando se trata de estatutos adoptados por la cooperativa, los cuales son emitidos por INACOP, para las diferentes clases de cooperativas, para ese efecto.

Cuando se trate de estatutos propios o elaborados por la cooperativa, deben quedar contenidos en el documento de constitución. Otro requisito, es la comprobación documental de la suscripción del capital representado por las aportaciones, la designación de los miembros del Consejo de Administración provisional.

Adicionalmente, acompañado a la documentación de carácter legal, el INACOP, requiere que el grupo de interés acredite la viabilidad técnica del objeto social, mediante la presentación de un plan de trabajo. Aunque este aspecto, no está expresamente señalado en la LGC, se infiere este requerimiento, como parte de las obligaciones del ente estatal sobre la asistencia técnica, tanto a las cooperativas como a los grupos que tengan el propósito de organizarse, con la finalidad de que no se constituyan cooperativas con pocas posibilidades de un efectivo cumplimiento de sus objetivos, y/o con un raquítico capital, que no permitan un margen satisfactorio de posibilidades de desarrollo.



En suma, los trámites administrativos para la inscripción y el reconocimiento de la personalidad jurídica de las cooperativas son altamente engorroso, de largo plazo y burocracia excesiva.

Está consagrado con amplitud el principio de libre adhesión, pero se requiere tener capacidad legal, la cual se adquiere a los 18 años, salvo los casos de cooperativas con asociados menores de edad y las formadas por estos, quienes, en sus relaciones con terceros, deberán estar representados por personas civilmente capaces. Quienes desean ser asociados deben reunir los requisitos exigidos en los estatutos. Cuando se presenta la circunstancia de que el número de asociados de una cooperativa se reduce por debajo del mínimo de veinte asociados, esto es causa de disolución, no existe plazo para esta causal.

Normalmente, los estatutos establecen que el ingreso de nuevos asociados debe ser resuelto por el consejo de administración, y puede ser supeditado únicamente, a razones de carácter personal sobre honorabilidad e integridad del peticionario.

El retiro del asociado no depende de un aviso previo, pero el asociado deberá sujetarse a la disponibilidad financiera de la cooperativa, al final del ejercicio fiscal, para el reembolso de sus aportaciones.

Todos los asociados cuentan con un solo voto en las asambleas, independientemente de la cantidad de cuotas sociales que tuviere cada uno. Este principio rige para toda clase de cooperativas, sin excepción para las organizaciones de grado superior.

La estructura del gobierno de las cooperativas consta obligadamente de tres órganos: la Asamblea General, órgano supremo, el Consejo de Administración, órgano administrativo de dirección; y, la Comisión de Vigilancia, órgano de control y fiscalización interno. Se admite la conformación de Comités específicos, que a juicio del Consejo de Administración sean necesarios, para el mejor funcionamiento de la cooperativa, como comité de créditos, comité de educación, comité de producción, comité de vivienda, etc.

El RLGC estipula las atribuciones de la Asamblea General, tanto ordinaria como extraordinaria, los requisitos de convocatoria, los quórums de presencia y de resolución, aunque estos aspectos, se tornan repetitivos en los estatutos. Las funciones y conformación de todos los órganos se hallan expresamente regulados en los estatutos. Indudablemente, todos los órganos deben estar compuestos por asociados exclusivamente.

La Asamblea General Ordinaria, se reunirá por lo menos una vez al año, dentro de los 90 días que sigan al cierre del ejercicio social, el cual, inicia el 01 de enero y finaliza el 31 de diciembre de cada año. Se podrá reunir también en cualquier tiempo en que se convoque.



La Asamblea General Extraordinaria, se reunirá exclusivamente para tratar cualesquiera de los siguientes asuntos: 1º. De toda modificación de los estatutos; 2º. Sancionar y remover, previa comprobación de causa, a los miembros del Consejo de Administración, Comisión de Vigilancia y Comités; 3º. Acordar la afiliación de la Cooperativa a organizaciones cooperativas de grado superior y elegir y remover a los delegados ante esas entidades; 5º. Conocer las causas de disolución de la Cooperativa y acordarla cuando procediere; nombrar la Comisión Liquidadora.

Cabe comentar que en la práctica ha provocado confusión, la regulación legal relativa a las asambleas, como resultado de su ambigüedad y en cierta forma contradictorio, cuando la reglamentación utiliza las frases “por lo menos una vez al año” y “también en cualquier tiempo en que sea convocada”.

Sobre el procedimiento de impugnación de las decisiones de los órganos de la cooperativa, son los estatutos los que establecen la forma de agotar la instancia administrativa interna a través de la apelación, que ostenta el efecto dealzada, para que sea la Asamblea General Ordinaria, la que resuelva, en definitiva.

Cualquier asociado que considere que cualquier decisión de asamblea fuere contraria a Derecho o afecta sus intereses, puede impugnar judicialmente, en aplicación de la legislación común.

El Consejo de Administración tiene a su cargo la administración de la cooperativa. Sus miembros deben ser asociados electos por la asamblea, el número de miembros y la forma de ejercer la representación legal, se establece en los estatutos.

Las funciones de fiscalización y control interno están a cargo de la Comisión de Vigilancia. Los estatutos determinarán el número de sus miembros y el quórum para adoptar decisiones. Normalmente se conforma con tres asociados, de preferencia con conocimientos de contabilidad. Todo lo que se refiere desempeño de las funciones de la Comisión de Vigilancia, desde la elección, sus atribuciones e informes, están regulados en los estatutos.

Los miembros del Consejo de Administración y de la Comisión de Vigilancia, no perciben salario por sus servicios y cuando la situación económica de la cooperativa lo permita, gozarán de dietas fijadas por la asamblea general; en todo caso, tendrán derecho a viáticos debidamente comprobados.

Entre los miembros del Consejo de Administración y la Comisión de Vigilancia, no podrá haber parentesco, dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.



c) Estructura financiera cooperativa e impuestos

La LGC no prescribe capital mínimo para las cooperativas en general, será en el documento de constitución donde se acuerde. Todo lo relativo a las aportaciones, su valor nominal, su forma de pago y el derecho de transmisión entre asociados, está regulado en los estatutos.

El tema de la estructura financiera cooperativa está regulado de forma muy general. Son los estatutos los que desarrollan el tema de reintegro del valor nominal de sus aportaciones, por retiro del asociado, por cualquier causa o liquidación de la cooperativa, en este último caso, o a la parte proporcional por insuficiencia financiera de la cooperativa.

El documento de constitución deberá contener entre otros aspectos, el porcentaje que se destine a la reserva irrepatriable, el cual como exprese con antelación, no puede ser inferior al 5% de los excedentes.

En materia de impuestos se establecen incentivos fiscales y ayudas especiales, para las cooperativas, tales como: exención total del impuesto de papel sellado y timbres fiscales; impuesto sobre compra venta, permuta y adjudicación de inmuebles, herencia, legados y donaciones, cuando sean destinados a los fines de las cooperativas y en caso de importación de maquinaria, vehículos de trabajo, herramientas, insumos.

Desafortunadamente, esta norma, aunque vigente, no es positiva en su aplicación, en virtud de que, mediante disposición legal posterior, del Código Tributario, dispone que en caso de conflicto entre leyes tributarias y las de cualquier otra índole, predominarán en su orden, las normas tributarias respectivas. En consecuencia, el ente estatal administrador de los tributos aplica en principio y procedimiento, las leyes tributarias, no así la norma cooperativa expuesta.

En una exposición extensiva, haciendo referencia a las leyes tributarias más importantes, se establece que las cooperativas, no cargará el impuesto al valor agregado, cuando efectúen operaciones de venta y prestación de servicios con sus asociados y con otras cooperativas. Este mismo tributo, en las importaciones de bienes muebles, maquinaria, equipo y otros bienes de capital directa y exclusivamente relacionados con la actividad o servicio de la cooperativa, y para ese efecto, se debe satisfacer el trámite administrativo bastante engorroso y burocrático, que inicia en el INACOP y concluye, en el Ministerio de Finanzas Públicas, quien otorga a su criterio la franquicia, más atendiendo a un criterio limitativo que preferente. Pocas o ninguna cooperativa accede a este beneficio.



Están exentas las rentas de las cooperativas, provenientes de las transacciones con sus asociados y con otras cooperativas. Las rentas, intereses y ganancias de capital provenientes de operaciones con terceros, estarán afectas a este impuesto.

d) Otras características específicas

Existe una separación de la función del Estado de asistencia y reconocimiento de la personalidad jurídica a las cooperativas a cargo del INACOP y el control y la supervisión que ejerce la Inspección General de Cooperativas, INGECOP, las cooperativas costearán parcialmente los servicios de fiscalización, pagando a INGECOP, una cuota anual que fijará esta entidad estatal, la cual será calculada en relación a utilidades netas, según el estado de resultados de la cooperativa, al cierre del ejercicio anterior.

La fiscalización que el Estado ejerce sobre las cooperativas, la realiza esa entidad, la cual se encuentra referida con exclusividad a aspectos de tipo contable y financiero y más correctiva que preventiva. No obstante, las cooperativas, pueden contratar servicios de auditoría privada, para un control externo, cuando lo consideren necesario, pero esa clase de auditorías, no reemplazan el control oficial que ejerce la INGECOP y el control interno que debe ejercer la Comisión de Vigilancia.

Las cooperativas que contravengan la ley serán sancionadas de acuerdo a la gravedad de la infracción, por el INACOP. En todo caso, las sanciones por concepto de multas serán de la competencia del Consejo Directivo de INACOP. Las sanciones pecuniarias son recurribles, mediante el recurso administrativo respectivo y las instancias judiciales.

No está regulada la temática relacionada con la cooperación entre cooperativas, no obstante, de que se trata de una característica propia de las mismas. Salvo los procedimientos integracionistas del sistema federado.

Se prohíbe a las cooperativas que puedan intervenir en actos de carácter político; también, les está vedado pertenecer a entidades de carácter religioso; establecer ventajas o privilegios en favor de determinados asociados; remunerar con comisión o en otra forma a quien aporte nuevos asociados; especular con títulos en operaciones de bolsa; establecer con comerciantes o sociedades lucrativas, combinaciones o acuerdos que hagan participar a éstos directa o indirectamente de los beneficios o franquicias que otorga la ley; e, imponer condiciones para el ingreso de nuevos asociados que impidan su crecimiento constante, armónico y ordenado.

Todas las cooperativas que contravengan las disposiciones de la ley, serán sancionadas de acuerdo con la gravedad de la infracción, por el INACOP, con una multa, que cabe decir, que



su monto ya no resulta acorde a las circunstancias actuales, porque se establece dentro de los parámetros de 25 a 1.000 quetzales, que viene siendo, entre 3 a 130 dólares americanos.

Sobre el procedimiento de liquidación de cooperativas, establece el RLG, sobre la base de normas procedimentales poco claras, que es a través de la voluntad de los asociados manifestada en Asamblea General Extraordinaria y mediante el voto favorable por lo menos de las dos terceras partes de los asociados, que legitima la decisión de disolver la cooperativa.

En esa misma asamblea, se elige a tres asociados representantes de la cooperativa y que formarán parte de la Comisión Liquidadora, conformada por cinco miembros, un representante de INGECOP y uno de INACOP, quien la preside y ostentará la representación legal de la cooperativa, en el proceso de liquidación.

Por otro lado, cuando la INGECOP, dentro de su labor de fiscalización, compruebe que una cooperativa se encuentra en causal de disolución y por cualquier circunstancia, no se pueda llevar a cabo la Asamblea, la norma indica, que la INGECOP, deberá de liquidarla.

El orden de pagos que la Comisión Liquidadora, debe cumplir es el siguiente: 1. Acreedorías de terceros; 2. Gastos de liquidación; 3. Reintegro a los asociados del valor de sus aportaciones o de la parte proporcional que en caso de insuficiencia les correspondiere; y, 4. El saldo final, si lo hubiere, se entregará a la federación o en su defecto a la confederación. Agotado el proceso de liquidación, el INACOP cancelará la personalidad jurídica de la cooperativa.

En la disolución y liquidación de una cooperativa no federada, los sobrantes, si los hubiere, se entregará a la federación de su tipo que corresponda; en su defecto, a la confederación.

III. Grado de facilidad de la legislación nacional para las cooperativas

Las leyes tributarias, no reconocen la naturaleza propia de las cooperativas y se les trata de forma similar a las empresas lucrativas, a pesar de que la Constitución Política de la República y la misma LGC, consagra la obligación del Estado de Guatemala, de proteger a las cooperativas y fomentar el cooperativismo. Sin embargo, percibo que no existe voluntad política gubernamental, para acatar tal disposición.

No existen disposiciones que favorezcan a las cooperativas en materia de compras públicas.

La LGC cuenta con 40 años de antigüedad y el Movimiento Cooperativo, no ha formulado postulados consensuados y serios, que puedan propiciar una reforma objetiva. No obstante, de que resulta obvio, que existen muchos aspectos que requieren de su actualización, para



alcanzar un nivel de adaptabilidad frente a la realidad imperante y cambiante, especialmente en lo que se refiere al régimen económico, administrativo, laboral empresarial, que propicie el desarrollo homogéneo.

Conforme la opinión casi generalizada de representantes y líderes del movimiento cooperativo nacional, tomando en cuenta el exiguo apoyo de la legislación a las cooperativas, se puede arribar a la conclusión de que la legislación nacional está limitadamente a favor de las cooperativas. Fundamento este criterio, en el sentido de que, no obstante que la legislación nacional aplicable a las cooperativas, esta cimentada en asideros legales constitucionales y que obligan a proteger a las cooperativas y fomentar el cooperativismo, existe renuencia para su efectiva aplicación.

IV. Recomendaciones para la mejora del marco legal nacional.

- Separar de la legislación cooperativa, que regula con exclusividad aspectos concernientes a las cooperativas, de las normas que crean y regulan a los organismos públicos encargados de las mismas, en virtud de que, técnicamente resulta inadecuado la subsistencia en un mismo cuerpo legal normas de derecho público y de derecho privado, estas últimas de pertenencia cooperativa.
- Identificar con precisión jurídica a las cooperativas como personas jurídicas especiales de naturaleza privada, de hondo interés social, fundadas en la solidaridad, ayuda mutua y el esfuerzo propio, con el propósito de realizar actividades económico-sociales, para satisfacer necesidades individuales y colectivas de los asociados, sin ánimo de lucro. Características que permita a la legislación nacional configurar conceptos inequívocos sobre sus rasgos típicos y el trato preferente a todo nivel, tanto dentro del derecho vigente, como positivo.
- Ampliar el principio de adhesión a las cooperativas de personas jurídicas, aquellas que estén acordes con los principios y valores que inspiran el cooperativismo, preferentemente entidades inclinadas al servicio antes que el lucro, o aquellas donde lo dominante no es la inversión de capitales, sino la generación de riqueza por vía del trabajo de sus miembros, como es el caso de las microempresas o sociedades de familias o de propietarios que laboren directamente.
- Facultar la asociación de cooperativas con otros entes de derecho, bajo la condición de que esta vinculación sea conveniente para el desarrollo del objeto social de la cooperativa



y no se desvirtuó el propósito de servicio, o se vulnera su autonomía, ni que con tal asociación se transfieran beneficios que son inherentes a la cooperativa.

- Establecer fundamentos claros sobre inscripción de las cooperativas y consiguiente reconocimiento de su personalidad jurídica y desarrollando procedimientos simplificados y expeditos sobre este tema.
- Reconocer a las cooperativas extranjeras y en especial a las centroamericanas, introduciendo en la LGC, la figura de cooperativa multinacional, con el efecto de la expansión de oportunidades de desarrollo de las cooperativas, con el reconocimiento jurídico que el Estado debe hacer a las cooperativas constituidas en el extranjero, bajo la condición de que se hallen legalmente constituidas en su país de origen y que observen los principios cooperativos, sobre el principio de reciprocidad para este reconocimiento, lo cual permitirá alcanzar formas de integración internacional importante en nuestro mundo globalizado.
- Contemplar dentro del postulado de colaboración entre cooperativas, mecanismos que permitan el intercambio de servicios entre cooperativas, la posibilidad de celebrar contratos de participación que complementen las actividades y procuren de forma eficiente el cumplimiento de sus respectivos objetos sociales.
- Incorporar al ordenamiento jurídico cooperativo, aclarar disposiciones en torno a las facultades que tiene el Estado, para ejercer la inspección y vigilancia de las cooperativas, precisando los medios para ejercerla, las atribuciones para tal efecto, las causales claramente tipificadas de sanciones, el procedimiento objetivo para imponerlas y medios de impugnación para ejercer el derecho de defensa, evitando con ello inesperadas y exagerada intromisiones en las actividades de las cooperativas, que violenten su autonomía.
- Que, dentro de las políticas del Estado, más que reconocer de forma fáctica, se promueva con seriedad dentro del marco jurídico, que queden plasmadas situaciones propicias dirigidas a un verdadero fomento y protección del cooperativismo, por ejemplo, mediante la enseñanza del cooperativismo a todos los niveles educativos, el apoyo económico, crediticio supervisado y los beneficios con verdadera objetividad en materia tributaria.



V. Conclusiones

La legislación cooperativa de Guatemala, evidencia serias deficiencias e insuficiencias. Es necesaria la actualización del marco general regulador de situaciones jurídicas generadoras del desarrollo económico y social, en la consolidación del Movimiento Cooperativo Nacional.

La legislación nacional en materia cooperativa, lamentablemente no ha podido alcanzar una reforma substancial, producto, de la ausencia de una necesaria coordinación, con criterios consensuados de los sectores cooperativos imperantes, sumado a la inexistencia de la voluntad política de los sectores gubernamentales, comprometidos verdaderamente con el Movimiento Cooperativo.

Por otro lado, más que conclusión como comentario, menciono que coincidente con la exposición contenida en el informe y debo decir de forma desalentadora, dentro del “Plan Nacional de Innovación y Desarrollo” -PLANID- del próximo gobierno, se menciona únicamente “Generar las condiciones para el desarrollo y fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa” MIPYMES y del Sector Cooperativo”, se ocupa de las MIPYMES, pero nada en lo absoluto desarrolla en el caso de las cooperativas.

Ciudad de Guatemala, Guatemala. Septiembre de 2019.

Luis Fernando Corzo

El análisis de los marcos legales es una herramienta desarrollada en el marco del partenariado ACI-UE #coops4dev. Es una descripción general de los marcos legales nacionales en el momento de redactar este artículo. Las opiniones expresadas en este documento no son necesariamente las de la ACI, ni una referencia a algún contenido específico constituye un respaldo o recomendación explícita por parte de la ACI.