



ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL COOPERATIVO

Dentro del Convenio ICA-EU

INFORME NACIONAL DE MEXICO

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 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 mexicana 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 presente documento relativo a la situación de la legislación cooperativa mexicana ha sido preparado por el Mtro. Francisco Javier Salas Del Portal, quien cuenta con experiencia de trabajo y estudio en el sector cooperativo de más de 20 años. 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 mexicanas 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 México y la respuesta a este fue de carácter voluntario.





II. La legislación nacional cooperativa de México

i. Contexto general

En México, de acuerdo al marco constitucional las cooperativas están reguladas a partir de su mención en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, que establece la obligación del Estado mexicano para regir el desarrollo nacional íntegro y sustentable a través de, entre otras cosas, el fomento del crecimiento económico y el empleo que permita el ejercicio de la libertad y dignidad de los mexicanos. Para cumplir con ello, el Estado a través de la ley establecerá mecanismos para la organización y expansión de la actividad económica del sector social, entre las que se encuentran las cooperativas. Para dar cumplimiento al mandato constitucional, los legisladores mexicanos integraron a las cooperativas (como figura asociativa), en la Ley General de Sociedades Mercantiles.²

Sin embargo, el propio legislador determinó que las cooperativas tendrían su ley especial y publicó la denominada Ley General de Sociedades Cooperativas³, que representa su marco jurídico fundamental y que tiene por objeto regular la constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas y sus organismos en que libremente se agrupen, así como los derechos de los socios.

Asimismo, la Ley General de Sociedades Cooperativas señala que habrá 3 tipos de sociedades cooperativas: las de consumo, producción y ahorro y préstamo. En el caso de las últimas, se publicó una ley particular denominada “Ley para regular las actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo”⁴, que tiene como objeto regular la captación y colocación de recursos entre sus socios, así como las facultades de las entidades reguladoras financieras.

Tenemos por tanto, 3 normas jurídicas relevantes en materia cooperativa:

Denominación	Fecha de publicación	Fecha de última actualización
Ley General de Sociedades Mercantiles	4/Agosto/1934	14/Junio/2018
Ley General de Sociedades Cooperativas	3/Agosto/1994	19/Enero/2018

¹ Artículo 25, octavo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² Artículo 1, fracc. VI y 212 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Agosto de 1934. Última reforma publicada el 14 de Junio de 2018.

³ Ley General de Sociedades Cooperativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Agosto de 1994. Última reforma publicada el 19 de Enero de 2018.

⁴ Ley para regular las actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Agosto de 2009. Última reforma publicada el 28 de Abril de 2014.



Ley para regular las actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo	13/Agosto/2009	28/Abril/2014
--	----------------	---------------

La principal distinción entre la “ley general” de Sociedades Cooperativas y la “ley especial” de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, radica en que aquella norma los aspectos de constitución y vida asociativa de la cooperativa (principales aspectos societarios y corporativos), mientras la segunda pretende regular la actividad especial de captación de recursos, préstamo a sus socios y las facultades de las autoridades supervisoras.

Es importante señalar que las facultades para legislar en materia cooperativa corresponde al Congreso de la Unión⁵, lo que cataloga al Derecho Cooperativo Mexicano como Federal, sin embargo el propio mandato constitucional señala que se establecerán las bases para la concurrencia de los poderes de las Entidades Federativas para legislar en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividades cooperativa, por lo que cada Estado de la República Mexicana, incluida por supuesto la Ciudad de México, podrán legislar en materia cooperativa pero con el claro objetivo de determinar dentro de su marco territorial normas jurídicas de fomento y desarrollo, pero no así de aspectos societarios tales como su constitución, órganos de gobierno, fondos sociales, régimen económico, organismos de integración, etc.

A manera de ejemplo de lo descrito en el párrafo que antecede, podemos mencionar a la Ley de Fomento Cooperativo del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) cuya finalidad consiste en establecer regulación y coordinación de políticas, programas y acciones de fomento para el desarrollo económico de la Ciudad de México a través de las cooperativas.

ii. Elementos específicos de la ley de cooperativas

a) Definición y objetivos de las cooperativas

La figura asociativa de la cooperativa se describe en la Ley General de Sociedades Cooperativas de la siguiente forma:

“Artículo 2.- La sociedad cooperativa es una forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios.”

⁵ Artículo 73, fracc. XXIX-N de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



De tal descripción se desprende el énfasis en la figura asociativa, que durante el desarrollo de la propia ley se confirma. Lo anterior por encima de lo que debiera ser su principal enfoque: el relato de atributos, roles y funciones de sus Socios, los mecanismos de aportación de trabajo, ideas y recursos a los fines comunes, el rol, métodos y mecanismos de los entes del Estado para promover el desarrollo e impulso de las cooperativas, etc.

En tal sentido, al tener el énfasis de la figura asociativa, se entiende la intención legislativa de integrar la figura dentro de la Ley General de Sociedades Mercantiles, la cual se limita a describir un breve y vago concepto, sus órganos de administración y vigilancia y las causas y mecanismos de disolución y liquidación, es decir, puros aspectos societarios, razones por las cuales no existe una diferenciación sustantiva con otras figuras contenidas en la ley mercantil, excepción hecha de la participación igualitaria y control democrático de los Socios en su capital y administración, respectivamente.

De su descripción también concluimos que en México los socios sólo pueden serlo personas físicas. Actualmente se discute una iniciativa legislativa donde se incluyen las personas morales, jurídicas o colectivas como posibles socios; sin embargo, es importante destacar que existen algunas cooperativas de ahorro y préstamo que mantienen personas morales como socios, derivado de la posibilidad que les otorgó la Ley de Ahorro y Crédito Popular, cuyos artículos fueron derogados el 13 de agosto de 2009.

Existen 3 tipos de cooperativas: de consumo, de producción (también conocidas como de trabajo asociado, que son aquellas que tienen como objetivo proporcionar puestos de trabajo a sus Socios y realizar una organización en común de la producción de bienes y servicios para terceros) y de ahorro y préstamo. La ley en principio señala que las cooperativas estarán constituidas para otorgar entre sus integrantes los productos y servicios que produzca, sin embargo, para el caso de las cooperativas de consumo y producción les está permitido realizar transacciones con personas que no sean socios, por tanto la ley no limita la realización de actividades obligatorias de los socios para con la cooperativa o viceversa. La operación con personas ajenas a la cooperativa no está regulada en la Ley General de Sociedades Cooperativas y, en todo caso, lo deja al arbitrio de cada sociedad de acuerdo a lo que determine en sus bases constitutivas.

Si bien es cierto que la Ley General de Sociedades Cooperativas destaca como su principal objeto la integración de personas para realizar actividades en comunidad y satisfacer sus necesidades, también es verdad que no desarrolla ninguna disposición que impulse tal virtud, ya sea individual o en beneficio de la comunidad. Lo más cercano a esta idea es la posibilidad de obtener el reparto de los excedentes del ejercicio o la realización de obras de beneficio comunitario, siempre y cuando sea con cargo a los excedentes y si la asamblea así lo aprueba,





donde se incluye el resultado de la operación con terceros ajenos a la cooperativa, es decir, para el caso de cooperativas de consumo y de producción, el resultado de las operaciones que realizan con terceros que no son socios, se acumula al resultado económico-financiero y en caso de determinarse remanentes o excedentes, son repartidos en favor de los socios o de la comunidad en la que operan.

Las actividades económicas en las cuales puede participar una cooperativa no está restringida en su ley general, sin embargo, de acuerdo al sistema legal en México para actividades financieras en las que se requiere la autorización del Estado (autorización para operar como Banco, compañía de Seguros, Casa de Bolsa, etc.), la figura de la cooperativa no está considerada como una opción. Sin embargo, debe señalarse que las Cooperativa de Ahorro y Préstamo son integrantes del Sistema Financiero Mexicano y para su operación y funcionamiento también requieren la autorización, supervisión y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

El objeto de la Ley General de Sociedades Cooperativas no está necesariamente asociado al mandato constitucional, ya que se limita a desarrollar normas para dar cabida a una figura jurídica o asociativa, con deficiencias en su identidad o naturaleza, en razón de estar calificada como una Sociedad Mercantil, por lo que se esperaría que el desarrollo, impulso y fomento se desarrollen en políticas públicas, que lamentablemente quedan al arbitrio del gobernante en turno y de los intereses particulares de las entidades federativas.

Por otra parte, la Ley General de Sociedades Cooperativas no respeta a mi juicio los principios de identidad cooperativa expuestos por la declaración de la Alianza Cooperativa Internacional, en razón de que su artículo 6 pretende describir y adaptar dichos principios en una declaración particular, más asociada a deberes y derechos de los Socios que integran la cooperativa, en lugar de impulsar el ánimo y la filosofía de la cooperación como una forma de compartir intereses y soluciones comunes:

Principios Ley General de Sociedades Cooperativas.	Principios cooperativos ACI.
1. Libertad de asociación y retiro voluntario de los socios;	1. Asociación voluntaria y abierta;
2. Administración democrática;	2. Control democrático de los miembros;
3. Limitación de intereses a algunas aportaciones de los socios si así se pactara;	3. Participación económica de los socios;



4. Distribución de los rendimientos en proporción a la participación de los socios;	4. Autonomía e independencia;
5. Fomento de la educación cooperativa y de la educación en la economía solidaria;	5. Educación, formación e información;
6. Participación en la integración cooperativa;	6. Cooperación entre cooperativas;
7. Respeto al derecho individual de los socios de pertenecer a cualquier partido político o asociación religiosa;	7. Preocupación por la comunidad.
8. Promoción de la cultura ecológica.	

Los principios descritos en la Ley General de Sociedades Cooperativas no son desarrollados de manera específica en forma de actitudes o aptitudes que sus Socios deban observar y aportar en beneficio del colectivo cooperativo; sin embargo, existen algunos aspectos que pudieran incluso ser contrarios a ellos:

- a) La libertad de asociación y retiro de socios está limitado para el caso de las Cooperativas de Ahorro y Préstamo, cuando se señalan en la Ley para regular las actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, que las cooperativas podrán restringir el pago de su aportación social cuando éstas incumplan son el nivel de capitalización exigible o cuando sea un retiro masivo de socios.
- b) No existe ninguna disposición adicional a la limitación de intereses a las aportaciones de los socios, ni al control democrático sobre los recursos aportados y todo lo limita al pacto social definido en sus bases constitutivas.
- c) El fomento a la educación cooperativa está señalada como un principio, sin embargo, el fondo para tal fin es optativo para la sociedad.
- d) De la misma forma, se describen organismos de integración en grados superiores (Federaciones, Uniones, Confederación, Consejo Superior), sin embargo, la asociación a dichos niveles de integración es voluntaria.
- e) Finalmente, los principios de respeto a creencias políticas, religiosas y ecológicas parece que son mencionadas de manera casual y anecdótica o generada por corrientes o modas pasajeras en las legislaturas que las integraron, en razón de que como en otros casos no se vuelve a mencionar alguna norma positiva que genere consecuencias a lo normado en esta ley general.



Por lo que hace a la regulación del “acto cooperativo”, la Ley General de Sociedades Cooperativas se limita a señalar en su artículo 5 que “se consideran actos cooperativos los relativos a la organización y funcionamiento interno de las sociedades cooperativas”, y no vuelve a referirlo en el resto de la ley. A mi juicio este es uno de las principales deficiencias de la legislación cooperativa mexicana, en razón de que el acto cooperativo no debe limitarse a referirse a la organización y funcionamiento interno sino por lo contrario debe aprovecharse su descripción para regular los efectos y consecuencias que tendrá con su entorno, es decir, al definir con mayor propiedad el acto cooperativo se deberán definir también sus efectos, legislación aplicable, autoridades y tribunales competentes, que le permita a las mismas sociedades cooperativas y a las personas que sin serlo o formar parte de éstas, pero que mantengan transitoria o permanentemente una relación jurídica o de hecho, tener la certeza jurídica de las consecuencias de derecho que asumen.

La definición y alcance del acto cooperativo permitirá distinguirlo de otros actos de naturaleza distinta, que entre otras cosas dará claridad y transparencia a la definición de políticas públicas para su impulso y desarrollo, toda vez que por definición las políticas públicas se deben generar partiendo del marco jurídico y regulatorio que permita su fiscalización y certidumbre en la aplicación de recursos públicos, lo que se otorga cuando dicho marco legal tiene claridad en sus alcances y consecuencias. En el caso actual del sector cooperativo en México, no existe claridad en la ley y su aplicación respecto a los entes del sector público que se vinculan con las cooperativas, las controversias que surgen derivadas de la actuación de una cooperativa no tiene definida su competencia en razón de materia, etc.

b) Establecimiento, membresía cooperativa y gobierno

La constitución de una sociedad cooperativa tendrá la formalidad de constar por escrito, ante un fedatario público (notario público, corredor público, juez de distrito, juez de primera instancia en la misma materia del fuero común, presidente municipal, secretario, delegado municipal o titular de los órganos político-administrativos de la Ciudad de México). A partir de que se hace constar con esta formalidad, la cooperativa tiene personalidad jurídica y sus actos son oponibles ante terceros a partir de su inscripción en el Registro Público de Comercio. De la misma forma, para las cooperativas de ahorro y préstamo existe un “Registro” obligatorio que está a cargo del fondo de protección al ahorro (Fideicomiso denominado “Fondo de supervisión auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de protección a sus Ahorradores”), cuya intención es mantener vigentes a las cooperativas que realicen operaciones, estén autorizadas y mantengan niveles de sanidad



financieras adecuados para certeza y seguridad jurídica y patrimonial de sus socios y del público en general.

Las cooperativas deberán constituirse con al menos 5 (consumo y producción) o 25 (para el caso de las de Ahorro y Préstamo) socios. A las cooperativas de consumo y producción no les exigen un capital mínimo, sin embargo, a las de ahorro y préstamo si les requiere un capital social mínimo y mantener un índice de capitalización por los riesgos a los que están expuestas en sus operaciones. En el caso de que las cooperativas no mantengan el número de socios mínimo exigido, caerán en estado de disolución y liquidación.

El capital social se integra por las aportaciones que realizan los socios y su responsabilidad frente a las obligaciones frente a terceros puede ser: Suplementada o Limitada, cuyo régimen deberá integrarse a la razón social para efectos de publicidad ante terceros. La responsabilidad suplementada significa que los socios responden con su propio patrimonio a prorrata por las operaciones sociales, hasta por la cantidad determinada en el acta constitutiva. Y la responsabilidad limitada significa que responden hasta por el monto de sus aportaciones al capital social.

La ley general no regula los aspectos relacionados con la admisión de socios y se limita a señalar la facultad de la Asamblea General de Socios para su admisión, exclusión y separación voluntaria, por lo que los requisitos y procedimientos para este fin se determinan en las bases constitutivas de cada cooperativa.

La ley determina que el órgano supremo de la cooperativa es la Asamblea General, que se compone de sus socios y cuyas decisiones son tomadas por mayoría de votos, correspondiendo a cada uno de ellos 1 voto, sin importar la cantidad de aportaciones que realice. En principio, el voto se ejerce de manera personal, sin embargo, si las bases constitutivas lo permiten, se puede ejercer a través de una carta poder otorgada ante dos testigos, debiendo recaer en todo caso la representación en un coasociado, sin que éste pueda representar a más de dos socios.

De la Asamblea General se desprenden 2 órganos relevantes de gobierno interno, que es el consejo de administración y el consejo de vigilancia, cuyas atribuciones son:

- a) Consejo de administración- Administrar los negocios de la cooperativa, ser el órgano ejecutivo de la Asamblea General, determinar los objetivos y estrategias para el cumplimiento de su objeto social y ejercer la representación legal de la misma, y
- b) Consejo de vigilancia- Será el órgano encargado de supervisar el funcionamiento interno de la cooperativa, así como el cumplimiento de sus estatutos y demás normatividad aplicable.





Podrán tener los comités y comisiones que sus bases constitutivas contemplen o que nombre la Asamblea General. Sin perjuicio de lo anterior, para el caso de las cooperativas de ahorro y préstamo, serán obligatorios los siguientes comités:

1. Comité de crédito o su equivalente;
2. Comité de riesgos;
3. Comité de comunicación y control;
4. Director o gerente general, y
5. Auditor interno.

No se requiere la calidad de socios para ser integrante del consejo de administración, consejo de vigilancia o director general de la cooperativa, por lo que la posibilidad de contar con consejeros independientes queda al arbitrio de la cooperativa determinarlos en sus bases constitutivas, por lo que si así lo determina la sociedad ambos consejos podrían estar integrados por terceros no socios. El control y administración de la sociedad se garantiza con las facultades indelegables que ordena la Ley General de Sociedades Cooperativas en favor del consejo de administración y la evaluación de su gestión corresponde realizarla a la Asamblea General de Socios (para el caso de los consejos de administración y vigilancia) y del consejo de administración (para el caso del director general), cuyas sanciones por incumplimiento será la destitución de los integrantes del órgano respectivo, el ejercicio y ejecución de las fianzas constituidas para garantizar el manejo de los recursos, las sanciones que se impongan y estén establecidas en las bases constitutivas o las penales y administrativas ante los tribunales competentes, que determinen la propia Asamblea General o el consejo de administración para el caso de sanciones al director o gerente general.

c) Estructura financiera cooperativa e impuestos

Las sociedades cooperativas de producción y consumo no requieren de un capital social mínimo exigido por la Ley, lo cual corresponde a la Asamblea establecerlo en sus bases constitutivas.

Para el caso de las cooperativas de ahorro y préstamo, se requiere un capital social mínimo de acuerdo a lo siguiente:





Nivel prudencial	Número de activos totales	Capital mínimo
Nivel I	Igual o inferior a 10 millones de UDIS ⁶	100,000 UDIS
Nivel II	Superior a 10 millones e iguales o inferiores a 50 millones de UDIS	500,000 UDIS
Nivel III	Superior a 50 millones e iguales o inferiores a 250 millones de UDIS	4'000,000 UDIS
Nivel IV	Superior a 250 millones de UDIS	22'500,000 UDIS

El capital de las cooperativas se integrará con las aportaciones de los socios y con los rendimientos que la Asamblea General acuerde se destinen para incrementarlo. Las aportaciones podrán hacerse en efectivo, bienes derechos o trabajo. La valorización de las aportaciones que no sean en efectivo se hará de acuerdo al procedimiento que determinen sus bases constitutivas o al tiempo de ingresar el socio por acuerdo entre éste y el consejo de administración, con la aprobación de la Asamblea General en su momento. Cada socio deberá aportar por lo menos el valor de un certificado. Se podrá pactar la suscripción de certificados excedentes o voluntarios por los cuales se percibirá el interés que fije el consejo de administración. En caso de exclusión o separación, las aportaciones realizadas serán devueltas al socio, siempre y cuando no existan operaciones pendientes de liquidación con la cooperativa o, en su caso, podrán ser retenidas en el caso de las de ahorro y préstamo, si con ello incumple con los requerimientos mínimos de capitalización.

En relación a la constitución de fondos sociales, la ley parece tener una contradicción, toda vez que por un lado establece la constitución de fondos como una opción o posibilidad⁷ y, por otra parte, señala la obligación de constituir el Fondo de Reserva con la aportación de entre un 10 y un 20% de los remanentes de cada ejercicio. Por lo que refiere al de previsión social, la aportación será la que determine la Asamblea General y el fondo de educación

⁶ UDIS: unidades de inversión, cuyo valor es determinado por Banco de México y publicado en el Diario Oficial de la Federación. Valor al 27 de Agosto de 2019: 6.29 pesos.

⁷ Artículo 53 de la Ley General de Sociedades Cooperativas: "Las sociedades cooperativas **podrán** constituir los siguientes fondos sociales: I.- De Reserva; II.- De Previsión Social, y III.- De Educación Cooperativa."



cooperativa, en caso de que se constituya, será con la aportación de al menos el 1% de los excedentes netos del mes.

Para efectos del pago de dividendos o ganancias, la Ley General de Sociedades Cooperativas no hace mención especial y sólo se limita a establecer que las cooperativas, en sus bases constitutivas deberán observar que la distribución de los rendimientos será en proporción a la participación de los socios, sin embargo la ley no distingue ni define a qué se refiere con *“Distribución de los rendimientos en proporción a la participación de los socios”* (con excepción de las cooperativas de consumo), por lo que quedaría al arbitrio de las sociedades definirlo en sus bases constitutivas, aunque la práctica más común sea el reparto de acuerdo a su aportación al capital social. Ahora bien, por lo que hace a las cooperativas de consumo, la ley señala expresamente que la distribución de los excedentes será en razón de las adquisiciones que de sus propias mercancías hayan realizado durante el año fiscal. Por otra parte, se confirma lo señalado en párrafos anteriores, en el sentido de que para la determinación de los rendimientos (remanentes o excedentes de operación), se integran incluso por las operaciones con terceros no socios y que se acumulan para el reparto a los que si forman parte del capital social.

Como parte de las aportaciones que los socios pueden realizar a la cooperativa, están los certificados excedentes o voluntarios, que sirven como medios de financiamiento para proyectos especiales de las cooperativas y que pueden recibir el pago de intereses pactado por el consejo de administración. Asimismo, las cooperativas podrán emitir certificados de aportación para capital de riesgo por tiempo determinado. Las aportaciones al capital social están delimitadas para los socios de la cooperativa, por lo que la circunstancia de que algún tipo de cooperativas (consumo y producción) puedan realizar actos jurídicos con terceros no socios, tales como la distribución y enajenación de sus productos, no incluye la posibilidad de que éstos realicen aportaciones o financiamiento al capital social.

En el caso de disolución y liquidación de las cooperativas, aún y cuando la Ley General de Sociedades Cooperativas no es expresa, se aplica de manera supletoria lo señalado en la Ley General de Sociedades Mercantiles, por lo que corresponde a la Asamblea General de Socios su determinación; sin embargo, dicha determinación deberá presentarse ante los tribunales jurisdiccionales para que surta efectos y los nombrados liquidadores deberán presentar el proyecto de liquidación para su aprobación. Para el caso de que una cooperativa se quiera transformar en otro tipo de sociedad, deberá liquidarse previamente.

El tratamiento fiscal para las sociedades cooperativas, en general, es el mismo que para cualquier otra figura jurídica, con excepción de las de consumo y ahorro y préstamo, que tributan bajo un régimen especial del Impuesto sobre la Renta, como persona moral con fines





no lucrativos y por tanto no contribuyentes de dicho impuesto sobre rendimientos o remanentes anuales. A las cooperativas de producción no les aplican estas disposiciones.

Este criterio legal está reconocido para las cooperativas de producción en el tratamiento del Impuesto Sobre la Renta, a través de la siguiente Jurisprudencia:

“Renta. El artículo 85-a de la Ley del Impuesto relativo, al otorgar una opción para calcular el gravamen a las sociedades cooperativas de producción, no viola el principio de equidad tributaria (legislación vigente a partir del 1o. de enero de 2006).

El citado artículo, al establecer una opción para las sociedades cooperativas de producción constituidas únicamente por socios personas físicas, para calcular el impuesto sobre la renta aplicando lo dispuesto en la Sección I del Capítulo II del Título IV de la Ley de la materia -régimen de personas físicas con actividades empresariales y profesionales- y permitirles diferir la totalidad del tributo hasta el ejercicio fiscal en el que distribuyan a sus socios la utilidad gravable que les corresponda y no efectuar pagos provisionales del impuesto, no viola el principio de equidad tributaria contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, pues existe una base objetiva que justifica la diferencia de trato entre las mencionadas cooperativas y las demás sociedades mercantiles. Lo que significa que las Cooperativas tendrán la oportunidad de diferir la totalidad del Impuesto Sobre la Renta, hasta el ejercicio fiscal en el que distribuyan la utilidad que les corresponda, siempre y cuando lo distribuyan dentro de los 2 ejercicios siguientes a la fecha en que se determinó. Las Sociedades Cooperativas de Producción que no distribuyan rendimientos a sus socios, sólo podrán invertir dichos recursos en bienes que a su vez generan más empleos o socios cooperativistas⁸.

Lo anterior es así, ya que la naturaleza jurídica de las sociedades cooperativas de producción es diversa a la de las sociedades mercantiles eminentemente capitalistas, pues las primeras son de carácter social, esto es, se rigen por los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas a través de la realización de actividades económicas de producción y distribución de bienes y servicios; mientras que las segundas no tienen estas características sociales.

De ahí que las aludidas cooperativas deben recibir un trato diferente para efectos del Impuesto sobre la Renta, pues sería contrario a su objeto equipararlas con otras sociedades, pues si bien tienen como fin la comercialización de bienes y servicios para obtener la mayor ganancia posible, ello es mediante una actividad económica social -no necesariamente mercantil-, lo cual debe entenderse como un medio y no como un fin, para cumplir adecuadamente con su

⁸ Artículo 194, fracc. I de la Ley del Impuesto sobre la Renta 2019.



objetivo social extracapitalista, dentro de un régimen de empresa común y en el marco de los principios cooperativos de mutualidad, equidad, solidaridad, etcétera, lo que confirma su carácter eminentemente social a diferencia de las empresas mercantiles cuyo afán de lucro persigue incrementar el capital aportado por cada uno de los socios. Además, de la exposición de motivos relativa al artículo 85-A de la Ley del Impuesto sobre la Renta se advierte que la intención del legislador al establecer un régimen fiscal diferente para este tipo de sociedades fue en todo momento incentivar este tipo de organización, máxime que el tema fue objeto de recomendación internacional.”

De la transcrita Jurisprudencia resalto la interpretación axiológica y alcance que la Suprema Corte de Justicia en México otorga a las normas jurídicas que regulan a las sociedades cooperativas, cuya circunstancia se debe aprovechar para influir en las políticas públicas ordenadas por la propia Ley. Salvo esta excepción, las obligaciones fiscales a las cooperativas tienen el mismo tratamiento que para cualquier otro contribuyente, tales como: inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes, actualización de actividades económicas y obligaciones, suspensión de actividades, apertura y cierre de establecimientos, expedir y recabar comprobantes fiscales, llevar contabilidad electrónica y registro de operaciones, presentar declaraciones anuales, mensuales e informativas, calcular y enterar retenciones efectuadas (ISR, IVA, entre otros federales, estatales y municipales), operaciones con terceros, clientes y proveedores, etc.

d) Otras características específicas

La Ley General de Sociedades Cooperativas contempla la figura de cooperativas de participación estatal, que son aquellas en donde el Estado en cualquiera de sus niveles, otorga en concesión o administración bienes o servicios a las sociedades cooperativas. En estos casos y de acuerdo al tipo de concesión o administración de bienes, conforme lo señalen las leyes respectivas en materia de fiscalización, las cooperativas estarán sujetas a las auditorías y regulación que corresponda al manejo de los recursos públicos que pudieran ser otorgados.

Por otro lado, en relación a las cooperativas de ahorro y préstamo, para su operación y funcionamiento se requiere la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), quien además ejercerá la función de supervisión, con el enfoque de garantizar que estas cooperativas cumplen con el marco jurídico y regulatorio aplicable. Adicionalmente, las cooperativas de ahorro y préstamo se sujetan a la supervisión y vigilancia del Banco de México (Banxico) y de la Comisión Nacional para la Defensa y Protección de Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF).





Con las excepciones señaladas en los dos párrafos que anteceden, el resto de las cooperativas de consumo y producción, no están sujetas a un régimen especial de supervisión y control por parte de algún órgano del Estado mexicano.

El principio de la integración se encuentra regulado a través de las figuras de organismos de Integración a que se refiere la Ley General de Sociedades Cooperativas. Las cooperativas de producción y de consumo se podrán agrupar libremente en federaciones, uniones o en cualquier otra figura asociativa con reconocimiento legal. La diferencia entre federaciones y uniones es que las primeras podrán agrupar a sociedades cooperativas de la misma rama de la actividad económica, en tanto las segundas podrán agrupar a sociedades de distintas ramas de la actividad económica. A su vez, las federaciones y uniones se podrán agrupar en confederaciones nacionales. El órgano integrador del movimiento cooperativo en México será el Consejo Superior del Cooperativismo y, de acuerdo a lo señalado en la ley, se constituirá con las confederaciones nacionales y con las instituciones u organismos de asistencia técnica al cooperativismo.

En todos los casos, la afiliación a dichos organismos de integración es voluntaria. Este mecanismo de integración y agrupación de cooperativas en cooperativas de grado superior, sin duda favorece el diseño de economías de escala, representación sectorial, mecanismos de autoregulación, etc., pero es indispensable que exista un incentivo legal para que se potencialice.

La finalidad última de los organismos de integración, de acuerdo a lo señalado por el artículo 86 de la Ley General de Sociedades Cooperativas, será: diseñar y poner en operación estrategias de integración de sus actividades y procesos productivos, con la finalidad de:

1. Acceder a las ventajas de las economías de escala;
2. Abatir costos;
3. Incidir en precios;
4. Estructurar cadenas de producción y comercialización;
5. Crear unidades de producción y de comercialización, y
6. Realizar en común cualquier acto de comercio, desarrollo tecnológico o cualquier actividad que propicie una mayor capacidad productiva y competitiva de los propios organismos cooperativos.



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

No existen propiamente barreras o impedimentos jurídicos derivados de la regulación, ya que incluso la propia Ley General de Sociedades Cooperativas establece un capítulo relacionado con el “apoyo a las sociedades cooperativas”, que ordena entre otras cosas:

1. Los organismos cooperativos deberán colaborar en los planes económico-sociales que realicen los órganos del Estado mexicano y que beneficien o impulsen de manera directa el desarrollo cooperativo.
2. Los órganos del Estado mexicano en sus diferentes ámbitos, apoyarán a las escuelas, institutos y organismos especializados en educación cooperativa que establezca el movimiento cooperativo nacional.
3. En los programas económicos o financieros de los gobiernos, federal, estatal y municipal que incidan en la actividad cooperativa mexicana, se deberá tomar en cuenta la opinión, según sea el caso, de las federaciones, uniones, confederaciones nacionales y del consejo superior del cooperativismo.
4. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá de común acuerdo con el Consejo Superior del Cooperativismo, con las confederaciones, federaciones y uniones, constituir los fondos de garantía de origen federal que apoyarán a las sociedades cooperativas en su acceso al crédito, mediante el otorgamiento de garantías que cubran el riesgo de los proyectos de inversión.

Es decir, se observa que la Ley ya establece algunos mecanismos, pero el problema es en la ejecución y cumplimiento del postulado legal, así como en las sanciones ante su incumplimiento al convertirse en una norma imperfecta, que establece deberes y obligaciones, pero no impone consecuencias ante su incumplimiento.

IV. Recomendaciones para la mejora del marco legal nacional.

1. Permitir la asociación de personas morales o colectivas, permitirá una expansión en las actividades productivas de las cooperativas y serán fundamentales para el desarrollo de proyectos productivos y de financiamiento en las cooperativas de ahorro y préstamo.
2. Definir mecanismo de utilidad para la integración forzosa a federaciones, uniones y confederaciones. Los mecanismos de utilidad a los que me refiero son aquellos que permitan un provecho real de las funciones de las cooperativas de nivel superior, tales como: supervisión delegada, beneficios fiscales y regulatorios para el caso de generar proyectos de asociación en participación entre cooperativas (joint-venture), conciliación y arbitraje, acompañamiento y emisión de dictamen de procedencia para concesión de servicios públicos, autorización para operar como cooperativa de ahorro y préstamo, etc



3. Permitir la operación de actividades o servicios financieros que actualmente están reservados a grupos financieros con enfoque mercantilista.
4. Establecer la responsabilidad de un órgano del Estado mexicano de llevar el registro de cooperativas, para mantener el padrón actualizado que permita la integración, control y desarrollo de propuestas, así como la interlocución con las diferentes entidades del sector público.
5. Para el caso de resolver conflictos de gobernabilidad en las cooperativas, se deberá establecer el mecanismo de solución alternativa de conflictos, vinculatoria y a cargo de los organismos de integración.
6. Definir con toda claridad el concepto de “acto cooperativo”, así como sus alcances, consecuencias y la competencia de los tribunales y órganos del Estado encargados de su aplicación.
7. Replicar en su caso la experiencia de la Ciudad de México respecto la publicación de una Ley de Fomento Cooperativo, pero de aplicación federal y vinculatoria para los entes del Estado.
8. Establecer mecanismos obligatorios para dar cumplimiento a lo que actualmente ordena la Ley General de Sociedades Cooperativas.

V. Conclusiones

Podemos concluir que la legislación cooperativa en México es demasiado general, lo cual podría aprovecharse por cualquiera para utilizar la figura como medio de desarrollo de iniciativas y actividades productivas, sin embargo, es unánime la crítica a la desactualización de la Ley General de Sociedades Cooperativas por lo que se requiere una modificación que sea incluyente y específica en la permisión cualquier actividad económica lícita, estableciendo las disposiciones necesarias para que las políticas públicas y la legislación permitan la operación de cooperativas de seguros, de salud, de energías, asociación de personas morales (personas jurídicas), definición y naturaleza del acto cooperativo (en contraposición del acto de comercio o mercantil), entre otras.

Asimismo, es indispensable que los planes de desarrollo y las políticas públicas integren actividades, regulación, presupuesto y condiciones que favorezcan el desarrollo y promoción de las cooperativas, no sólo para darle cumplimiento al mandato constitucional y legal, sino para incorporar al país en el gran desarrollo y expansión internacional del movimiento cooperativo. Desde hoy las entidades de la administración pública pueden generar que dichas condiciones se materialicen, ya que la interpretación del marco legal actual lo permite, pero es deseable que una importante modificación legislativa lo reafirme, estableciendo normas



jurídicas positivas y sancionables para su aplicación, evitando de esta forma que su cumplimiento se deje al arbitrio, capricho, necesidades políticas o de grupos sociales, etc

La integración de un marco jurídico idóneo no sólo permite la claridad en el rol que desempeñan las entidades de la administración pública, para hacer realidad los principios constitucionales de expansión y desarrollo de las cooperativas en el marco del desarrollo nacional, sino que otorga a todos los actores en la administración, operación y beneficios de las cooperativas, de la seguridad y certeza jurídica indispensable para fomentar que los particulares utilicen esta figura como un medio que otorga múltiples beneficios en su constitución, administración, control y toma de decisiones.

León, México. Noviembre de 2019.

Mtro. Francisco Javier Salas Del Portal.

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.



"Este documento se ha elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Alianza Cooperativa Internacional, y de ninguna manera puede considerarse que refleje las opiniones de la Unión Europea."