



## ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL COOPERATIVO

### Dentro del Convenio ICA-EU

### INFORME NACIONAL DE PUERTO RICO

#### 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 puertorriqueña 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 el experto independiente, Rubén Colón Morales, quien es abogado y profesor de Derecho Cooperativo y de Políticas Públicas del Cooperativismo y la Economías Solidaria en la Universidad de Puerto Rico. 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 puertorriqueñas 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 Puerto Rico y la respuesta a este fue de carácter



voluntario.

## II. La legislación nacional cooperativa de Puerto Rico

### i. Contexto general

En la Constitución de Puerto Rico, no existe un referente al cooperativismo, ni a los principios de justicia social y democracia económica que asociamos con el reconocimiento de un sector de la economía social y solidaria. Por ello, la normativa sobre regulación del cooperativismo en PR es de origen legislativo y administrativo. La misma se divide en tres áreas principales. En primer lugar, tenemos una Ley General de Sociedades Cooperativas (LGC), Ley 239 de 1ro de septiembre de 2004, que recoge los fundamentos doctrinarios del cooperativismo, establece su estructura operacional básica y que también alberga algunas disposiciones especiales. En segundo lugar, tenemos un conjunto de leyes especiales que permiten organizar cooperativas para operar en industrias especialmente reguladas. Finalmente, existe un conjunto de disposiciones de política pública para la promoción y el fortalecimiento del cooperativismo, tales como la Comisión para el Desarrollo Cooperativo (CDCOOP), de la Corporación para la Supervisión y Seguro de las Cooperativas (COSSEC), del Instituto de Cooperativismo de la Universidad Puerto Rico (IC-UPR) y el Fondo de Inversión y Desarrollo Cooperativo (FIDECOOP). Todas estas leyes son de aplicación general al territorio de Puerto Rico.

### ii. Elementos específicos de la ley de cooperativas

#### a) Definición y objetivos de las cooperativas

La LGC contiene una parte general donde se establece el marco doctrinario aplicable sobre el derecho cooperativo, los principios filosóficos, características operacionales y estructura organizacional de las cooperativas. La LGC reconoce la susceptibilidad de cualquier tipo de emprendimiento económico que no esté regido por una industria en particular de ser organizados cooperativamente; al que se le conoce como **cooperativismo de tipos diversos** (CTD). Además, establece que su normativa será aplicable subsidiariamente a todas las cooperativas organizadas bajo otras leyes; aún las regulados por legislaciones especiales.

La LGC reconce la autonomía e independencia de las cooperativas frente al Estado y dispone *que las cooperativas gozarán de todas las facultades y prerrogativas que la ley concede a otras personas jurídicas y que no se establecerán restricciones que sean discriminatorias o exigencias adicionales para éstas*". Como protección a la identidad



cooperativa, se establece que se registrarán por el derecho cooperativo, y aquellas otras normas compatibles con su naturaleza. La ley define los “*actos cooperativos*” como aquellos realizados entre las cooperativas y sus socios, o por las cooperativas entre sí, o con el Estado, en cumplimiento con su objetivo social; todos los cuales se considerarán como regidos por el derecho cooperativo.

Bajo la LGC, las cooperativas son definidas como personas jurídicas privadas de interés social, fundadas en la solidaridad y el esfuerzo propio para realizar actividades económico-sociales con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, sin ánimo de lucro y las cuales deben operar de acuerdo con los 7 principios cooperativos. Así, el legislador, al incorporar expresamente dentro de la LGC una referencia a tales axiomas, reconoce dicha normativa como fuente de derecho. La LGC no exige de las cooperativas que operen de forma perfectamente mutua, permitiéndoles extender servicios a no socios.

La LGC detalla las características operacionales con las cuales deben ser consistentes las cooperativas: (a) plazo de duración indefinido; (b) variabilidad e ilimitación del capital; (c) independencia político-partidista; (d) igualdad de derechos y obligaciones entre los socios; (e) reconocimiento de un voto a cada socio; (f) irrepartibilidad de las reservas sociales; (g) no negar admisión a persona alguna por razones discriminatorias; (h) propósitos no lucrativos, y (i) promover el desarrollo económico y social mediante el esfuerzo común. De tal modo, la legislación dibuja una figura cuya estructuración y operación difiere claramente del tipo de entidades jurídicas fundadas en la tenencia y primacía del capital.

## **b) Establecimiento, membresía cooperativa y gobierno**

Para incorporar nuevas cooperativas en Puerto Rico se requiere la presentación como documentos constitutivos de los artículos de incorporación, y de un reglamento general ante la CDCOOP, agencia encargada de la promoción del cooperativismo. La CDCOOP contará con 45 días para analizar documentos. Si los aprueba, tiene que someterlos al Departamento de Estado (DE) para que registre la cooperativa como persona jurídica. Si las deniega, deberá notificar exponer sus razones. Transcurridos 45 días sin que actúe, los promotores de la cooperativa pueden acudir directamente al DE a pedir su inscripción. Luego de inscrita, la cooperativa adquiere personalidad jurídica propia.

La LGC requiere un mínimo de 8 socios para organizar las cooperativas, excepto para las de trabajo y eléctricas que solo requieren 5. A la condición de socio se accede mediante la participación en el acto de incorporación, o por admisión por su Junta. No existen requisitos legales especiales mas allá de contar con plena capacidad jurídica. En el caso de entidades jurídicas, éstas solo pueden ser miembros de cooperativas si se trata de entidades sin fines



de lucro.<sup>1</sup> Obviamente, debido a la naturaleza de las cooperativas, la cualidad de miembro dependerá en última instancia de la condición objetiva de poder ser usuario de sus servicios, aunque dicho requisito no surja expresamente de la ley. Reunidos tales requisitos, cualquier persona tiene derecho a ser miembro a tenor con el principio de adhesión libre y voluntaria. Sin embargo, la ley permite que, en el ejercicio del derecho a la libre asociación, las cooperativas puedan establecer requisitos de elegibilidad especiales por afinidades asociativas que se conocen regularmente como **semiabiertas**. Toda admisión está condicionada a su evaluación por la Junta, quienes podrán denegarla si entienden que puede afectar la consecución de los fines y propósitos de la cooperativa.

Sobre los derechos de los socios, la ley que les reconoce derechos de votación igualitaria a base del principio de un socio un voto, independientemente del capital aportado; prohibiéndose incluso el voto por apoderado. También se consigna el derecho de acceso a información y se reconocen los derechos usuales de participación en los procesos democráticos de gobierno de la cooperativa, incluyendo el nominar, ser nominado y ser electo a puestos representativos; y también regula los procesos de separación, teniendo la cooperativa que ajustarse a las causas dispuestas en el estatuto. La LGC establece también las obligaciones de los socios, incluyendo el cumplir cabalmente con cualquier contrato u obligación con ésta; cumplir con los acuerdos de la Asamblea y de su Junta; desempeñar los cargos para los que fuera electo, y velar por los intereses de su cooperativa.

En cuanto a su estructura de gobierno, la LGC establece que las cooperativas deben mantener cuatro órganos de gobernanza: la Asamblea de Socios, la Junta de Directores, el Comité de Supervisión y el cargo de Principal Ejecutivo(a). Los primeros tres solo pueden ser ocupados por socios. Las cooperativas pueden tener otros comités de trabajo, pero no pueden prescindir de esto cuatro órganos, entre los cuales el legislador decidió distribuir distintas competencias y facultades de acción propias de cada cuerpo sobre el manejo de la empresa. De tal modo, por diseño de ley, nuestras cooperativas operan bajo un sistema de distribución de poderes, y de pesos y contrapesos entre sus distintos cuerpos de gobernanza, contrario a la gobernanza de las entidades corporativas.

Sobre la Asamblea, la LGC la define como una reunión a la cual se convoca a la totalidad de los miembros o delegados en cumplimiento de sus obligaciones sociales, para deliberar y tomar decisiones sobre los asuntos que la ley asigna a ese cuerpo, contando con el *quorum* necesario. No se reconoce como Asamblea al conjunto de los socios prescindiendo del requisito de que estén reunidos en un mismo espacio y tiempo; por lo que no se provee para que puedan producirse decisiones asamblearias, mediante consulta o referendo. Aunque la Asamblea es reconocida como *la autoridad máxima de toda cooperativa*, cuyas *decisiones son obligatorias para la Junta de Directores, los comités y todos los socios, presentes o*

<sup>1</sup> Esta restricción presenta problemas en la creación de algunos tipos de cooperativas en los que quienes se asocian son unidades productivas o comerciales independientes organizadas como entidades con fines de lucro.





*ausentes*; tales determinaciones requieren ser adoptadas dentro de su ámbito de autoridad. Tanto así, que la ley expresamente excluye de *la autoridad de la asamblea la toma de decisiones administrativas* delegadas a la Junta.

Las Asambleas pueden ser ordinarias o extraordinarias. Las primeras deben ser celebradas anualmente, para recibir los informes de los órganos de gobierno, proceder a la elección de representantes a esos cuerpos. Las extraordinarias pueden ser celebradas en cualquier momento. Toda Asamblea requiere un *quorum* de 10% de los socios, pero se permite que constituyan *quorum* solo los presentes, en caso de una segunda convocatoria.

En cuanto a la Juntas, se tratan de cuerpos colegiados cuyas decisiones se toman por mayoría en reuniones que cuenten con el *quorum* reglamentario. La ley no provee para reuniones a distancia. Deben estar compuestas por un número impar de entre 3 a 11 miembros que ocuparán sus cargos por términos de 1 a 3 años, por un máximo de 3 términos consecutivos de 3 años. Luego de ello, hay que dejar pasar un periodo de interrupción de 2 años. Para salvaguardar la continuidad de las operaciones, se establece un método de elección escalonada de forma tal que no venzan simultáneamente más de una 1/3 parte de los términos en un mismo año. La ley establece que será de la exclusiva responsabilidad de la Junta la definición y adopción de las políticas institucionales de la cooperativa, así como de las normas y directrices generales relativas a su operación *de cuya implantación será responsable la gerencia*. La Junta será responsable de atender todo asunto referente a la admisión o separación de socios, convocar asambleas, recomendar a la Asamblea la capitalización o distribución de sobrantes y asegurar que toda persona que maneje valores esté cubierta por una fianza. Además, tiene facultad de contratar contadores para intervenir en las cuentas de la cooperativa, autorizar la contratación de otros profesionales, y de nombrar y supervisar al Principal Ejecutivo. Bajo la LGC, las Juntas pueden establecer los comités auxiliares que estimen conveniente, no requiriéndoseles mantener obligatoriamente comités de educación.

Los miembros de Junta tienen que ser socios en cumplimiento con sus obligaciones que no hayan sido convictos de delito grave (excepto en el caso de cooperativas de confinados), ni separados previamente como miembros de otra cooperativa; y que no se encuentren en posición de conflicto de intereses con ésta. Se les requiere que sean elegibles para estar cubiertos por una fianza de fidelidad y que, dentro de su primer año, aprueben los cursos de capacitación cooperativa requeridos. En caso de vacantes, los restantes miembros seleccionan al sustituto que ejercerá el cargo interinamente hasta la próxima asamblea.

El tercer órgano de gobierno es el Comité de Supervisión, cuya función principal es la de *fiscalizar la actividad económica y social de la cooperativa y velar porque la Junta de*



*Directores cumpla con la ley, las cláusulas, los reglamentos y las resoluciones de las asambleas.* Para ello, tiene la facultad de realizar las intervenciones internas y externas en el examen de las cuentas y operaciones que considere convenientes para a los mejores intereses de la cooperativa. Así, tendrá derecho de recibir y analizar los informes de los auditores; examinar los libros de actas de la Junta, velando que se lleven adecuadamente; ver la suficiencia de seguros y fianzas; y conocer el curso de las acciones judiciales. El Comité deberá rendir un informe a la Junta sobre el resultado de sus exámenes, y un informe sobre la labor realizada a la Asamblea, el cual debe discutir con la Junta previamente. El Comité debe ejercer *sus atribuciones de modo de no entorpecer las funciones y actividades de los otros órganos.* Los Comités consistirán de no menos de 3 miembros, a los que aplicarán similares condiciones que a los directores; disponiéndose que no podrá ser miembro una persona que durante el año previo haya fungido como director.

Finalmente, tenemos la figura del Principal Ejecutivo(a). Al respecto, compartimos la opinión de García Müller sobre que en aquellas jurisdicciones en las que el legislador decide requerir la existencia del puesto de ejecutivo, y le adscribe funciones particulares; esa posición constituye un órgano de gobierno cooperativo. Ese es el caso en Puerto Rico. Donde la ley le asignan funciones particulares propias del cargo; aunque también permite que reciba delegaciones adicionales por la Junta, las cuales debe de ejercitar sujeto a la autoridad de aquella. Se trata de un puesto con funciones eminentemente operacionales y administrativas que es nombrado mediante contrato escrito por la Junta, la que ejercerá funciones de supervisión sobre su cumplimiento, pudiendo incluso removerle. Entre las funciones propias del Principal Ejecutivo la LGC dispone la de poner en ejecución de las políticas adoptadas por la cooperativa, ejercer su representación en lo concerniente al comercio y contractualmente; representarla como patrono, y garantizar la buena marcha de sus negocios y la eficiencia de los procedimientos gerenciales y financieros.

Todos los referidos órganos de gobernanza, excepto por el Principal Ejecutivo, participan del gobierno de la cooperativa como un servicio a la comunidad en carácter de líderes voluntarios; principio que aplica por igual a toda cooperativa organizada en Puerto Rico, bajo cualquier otra ley especial. De tal modo solo pueden recibir el reembolso de dietas, y de gastos realmente incurridos como parte de sus gestiones, según se autorice en los reglamentos internos de la cooperativa. No obstante, el grado de responsabilidad exigido es sustancial, pues se les impone un deber de fiducia que incluye deberes de diligencia, lealtad, de cuidar como un buen padre de familia de los bienes y operaciones de la cooperativa, de confidencialidad, y de evitación de situaciones de conflictos de intereses.



### c) Estructura financiera cooperativa e impuestos

La LGC dispone todo lo relativo a las operaciones, estructura financiera, estructura de capital, reservas, tratamiento fiscal, preferencias en contrataciones estatales y otras.

Sobre la responsabilidad contributiva de las cooperativas, estas gozan de un trato fiscal preferencial frente a cualesquiera otros tipos de estructuras de negocios. El principio general es que estarán exentas prácticamente todo tipo de aportaciones fiscales al Estado y los municipios. Dispone la LGC que excepto por el impuesto sobre ventas y uso (IVU), las cooperativas, sus subsidiarias o afiliadas, así como los ingresos de todos sus actividades u operaciones, todos sus activos capitales, reservas y sobrantes; estarán exentos de toda clase de tributación sobre ingresos, propiedad, arbitro, patente, o cualquiera otra contribución impuesta o, que en el futuro se impusiere por el Estado o cualquier subdivisión política de éste. Igualmente, están exentos los ingresos derivados de sus operaciones, incluyendo de todas las acciones y valores emitidas.

Cabe destacar que la exención general sobre contribuciones constituye parte integral del modelo de empresa cooperativo en Puerto Rico; en la medida en que el estatuto dispone que las cooperativas estarán exentas de impuestos, incluso de aquellas legislados posteriormente. Por ello, la legislación fiscal les aplica de forma inversa a como aplica con relación con otros sujetos jurídicos, a los que si la ley fiscal no las excluye, se va a interpretar como que las incluye en el impuesto legislado. En el caso de las cooperativas tendríamos que concluir que están exentas, a menos de que el estatuto fiscal las incluya específicamente. En el caso de toda otra cooperativa que no esté organizada bajo la Ley 239, sus leyes habilitadoras incorporan por referencia la política pública de exenciones fiscales contenidas en el estatuto general. A cambio de las exenciones concedidas, se le impone la obligación de aportar parte de sus economías netas a la promoción del cooperativismo, mediante aportaciones para el sostenimiento de la Liga y de FIDECOOP.

Otra importante política pública para la promoción del cooperativismo es la flexibilidad que se otorga respecto de las leyes que regulan los procesos de contratación con el Estado. La ley establece un trato preferencial a las mismas en las contrataciones con los gobiernos estatales y municipales, incluyendo la posibilidad de obviar los requisitos de subasta.

De otra parte, la LGC pretendió eximir de forma general a las cooperativas de ataques a sus operaciones fundadas en las leyes antimonopolios. Para ello, dispone que las cooperativas no serán consideradas como una conspiración para restringir negocios, ni que han sido organizadas para disminuir la competencia o fijar precios arbitrariamente.

Sobre la estructura financiera de las cooperativas la LGC dispone que el capital de las cooperativas se compondrá de la suma de las aportaciones de los socios, las acciones





preferidas, las economías netas acumuladas y no distribuidas, las obligaciones de capital, donaciones y las reservas y fondos permanentes. No se establece un capital mínimo, pero sus cláusulas deben señalar el capital inicial de la cooperativa, y el reglamento debe disponer sobre las sumas mínimas y máximas que los socios han de aportar, y sobre las condiciones para su retiro. Finalmente, cabe señalar que la ley establece una protección a favor de la estabilidad financiera de las cooperativas, al disponer que *las aportaciones de los socios y los correspondientes intereses, capitalizados o no, tendrán la calidad de bienes inembargables, excepto, por la propia cooperativa.*

Las economías netas se definen como el resultado favorable de las operaciones durante el año fiscal, luego de deducidos los gastos y las depreciaciones. De tales economías netas corresponde separar los fondos destinados a las reservas. Como sabemos, el principio de adhesión libre y voluntaria de los socios presenta un problema de variabilidad de capital de las cooperativas en relación a las aportaciones de éstos; razón por lo cual las legislaciones cooperativas regularmente requieren del establecimiento de reservas como mecanismos para preservar su estabilidad financiera. La LGC requiere el establecimiento de 3 tipos de reservas, a saber: una reserva social, la reserva para servicios y las reservas legales; sin que ello constituya un obstáculo al establecimiento de todas aquellas otras reservas voluntarias que, en el ejercicio del principio de control democrático por los socios.

En cuanto a la reserva social, a la misma debe ingresar al menos un 10% de las economías netas, hasta que la cantidad acumulada sea igual al 30% del valor en los libros de sus bienes tangibles. Los fondos mantenidos en la misma serán de naturaleza irrepartibles, por lo que los socios no tendrán derecho a reclamar ni a percibir parte de ellos, bajo ninguna circunstancia. Tales fondos acumulados solo podrán ser gastados por razones de emergencia, cuya determinación requiere de la previa autorización de la Junta, el Comité de Supervisión, y la COSSEC. Por su parte, la reserva para servicios se establece con el propósito de solventar gastos de educación cooperativa, y para servicios comunitarios. La misma debe nutrirse con no menos del 10% de las economías netas. Finalmente, las reservas legales son todas aquellas reservas que sean requeridas por ley para el tipo de actividades a las que se dediquen las cooperativas en particular, si algunas.

Una vez separadas las reservas, las cooperativas pueden distribuir sus sobrantes o, capitalizar los mismos. En caso de determinar distribuir sobrantes, las distribuciones deben efectuarse a base de dividendos por patrocinio y por acciones, determinación que corresponde a la Asamblea. En cuanto al patrocinio, se dispone que para calcular el mismo podrá usarse como medida el precio en el mercado (de los artículos consumidos), el tiempo invertido, el peso o la cantidad (de productos aportados), o cualquier otra medida razonable que pueda determinar su valor. Lo anterior, en concordancia con el principio cooperativo de







participación económica de los socios incorporado a la ley, que dispone que la cooperativa determinará la asignación de excedentes a los socios *en proporción con sus transacciones con la cooperativa*. En cuanto al rendimiento al capital, contrario a legislaciones de otros países, en Puerto Rico la ley no establece una cantidad máxima fija, ni provee parámetros específicos para determinarlos. No obstante, si dispone que se trata de *una compensación limitada sobre el capital suscrito*. Si la cooperativa termina con economías netas negativas, las mismas deben ser descontadas del capital de los socios, mediante la distribución de tales pérdidas entre las acciones emitidas. La ley no prohíbe expresamente que se pueda afectar la reserva social en tales casos, aunque tampoco lo autoriza; por lo que dependerá si se cumple el requisito de situación de emergencia legislado como condición.

En cuanto a las inversiones, se dispone que deberán hacerse preferentemente en organismos cooperativos, pero también las permite en instrumentos gubernamentales y en valores de cualquier organización cuyas actividades sean afines.

La LGC provee para la liquidación voluntaria de las cooperativas y para su disolución involuntaria por el Estado. Sobre las voluntarias, las mismas requerirán del voto afirmativo de 2/3 partes de los socios presentes en una asamblea citada para ese fin (excepto las de vivienda mancomunada). En cuanto a las involuntarias, se trata de una autoridad de COSSEC. En caso de liquidación, la LGC establece el orden en que se distribuirán los activos, y dispone que, si permanecieran parte *de las reservas sociales, éstas no podrán repartirse a los socios, y se destinarán o formaran parte de las economías de la federación del sector, y en su defecto, de la Liga de Cooperativas*.

Previo a cualquier orden de liquidación involuntaria, la cooperativa puede ser objeto de una sindicatura por la CDCOOP. El propósito de la sindicatura es rehabilitar las cooperativas, por lo que, cumplido tal objetivo, se le devolverá el control de a sus socios. De no poder ser rehabilitada, entonces se procedería su liquidación; proceso que culminará con la cancelación del certificado de incorporación en el Departamento de Estado. Los procedimientos legales sobre la sindicatura y liquidación se encuentran detallados en la ley.

#### **d) Otras características específicas**

La LGC tiene un subcapítulo sobre integración cooperativa, que provee para la conversión de cooperativas existentes en nuevas entidades cooperativas mediante procesos de fusión o consolidación. Las cooperativas no pueden transformarse en entidades con fines de lucro, pero entidades con fines lucrativos pueden convertirse en cooperativas. Otras formas de fomentar la integración y cooperación cooperativa es mediante la posibilidad de asociarse voluntariamente en cooperativas de segundo grado o grado superior, centrales,





federaciones, y con la Liga de Cooperativas de Puerto Rico.

Sobre las **cooperativas de grado superior**, se dispone que por resolución de 2/3 de los directores, las cooperativas podrán constituir cooperativas de segundo nivel o superior grado, para asociarse entre ellas y con organizaciones afines. La Ley no provee disposiciones especiales relacionadas a las cooperativas de segundo grado o de grado superior, por lo que se trata de una figura muy poco definida. El estatuto carece de disposiciones específicas para su organización, distintas a las provistas para cooperativas de primer grado organizadas por personas naturales. Tampoco provee alternativas para su gobernanza en reconocimiento del hecho de que no va a existir en ellas una perfecta identidad entre la condición de socio y la persona que ejercerá los derechos en asambleas. Sobre las **Centrales** se establece que son personas jurídicas establecidas para proveer distintos servicios de apoyo a las cooperativas miembros. Sobre las **Federaciones**, tenemos que no son entidades con personalidad jurídica, sino que son asociaciones constituidas entre cooperativas de un mismo tipo, para obtener una representación y apoyo común.

Un elemento significativo que aporta la LGC para la promoción e integración del cooperativismo en Puerto Rico es la creación de la **Liga de Cooperativas**. Se trata de una entidad asociativa de tercer grado que agrupa a las cooperativas de primer grado mientras no exista una estructura asociativa de grado superior, a todas las cooperativas de grado superior, a las federaciones y centrales. Sus funciones principales son: i) ejercer la representación oficial del movimiento; y ii) realizar funciones de fomento, integración y defensa de sus intereses; iii) promover relaciones de intercambio cultural y comercial; y, iv) realizar investigaciones de los problemas comunes del movimiento para favorecer su desarrollo. El efectuar las aportaciones monetarias dispuestas por ley para solventar las operaciones de la Liga es obligatorio para toda cooperativa de Puerto Rico, aunque no les sea requerido participar activamente de la misma.

Finalmente, la LGC provee para la organización de distintos tipos de cooperativas, tales como las de trabajo, las de proveedores de servicios de salud, de vivienda mancomunada, de vivienda de titulares, y las de energía.

### Cooperativas de Trabajo (CT)

Las CT están reguladas dentro la LGC que es una ley conceptualizada para regir cooperativas de consumo; por lo que muchas de sus disposiciones no se adecúan a sus necesidades normativas. A las CT se les define como cooperativas que agrupan un mínimo de 5 personas naturales que aportan trabajo y capital para desarrollar una actividad empresarial que produzca en común bienes y servicios para terceros, en las que la mayoría del capital social es propiedad de los trabajadores, quienes deben poseer, no menos del 55% del mismo, y ningún socio puede poseer individualmente más de un 45%. Se dispone que el propósito de las CT es la ejecución en común de *tareas productivas, de servicios o profesionales* para procurarse fuentes de trabajo, en las que los socios dirigen todas las actividades y reciben los beneficios. La ley no establece condiciones para limitar la contratación de trabajadores no socios en las CT, permitiendo su utilización para encubrir





instancias de explotación del trabajo ajeno. De otra parte, la ley no exime expresamente a las CT de la aplicación de las leyes laborales en cuanto a sus socios, lo cual limita y crea incertidumbre en sus operaciones. Un elemento novedoso es que la ley incorpora la figura de los Colaboradores, que son personas naturales o jurídicas públicas o sin fines de lucro que aportan capital social a la cooperativa en cantidades que no pueden exceder un 45%. La limitación para que no puedan ser Colaboradores personas jurídicas con fines de lucro, presenta una limitación a la utilización de la figura para la adquisiciones de empresas por parte de sus trabajadores, a través de arreglos de financiamiento con sus antiguos dueños.

### **Cooperativas de Vivienda Mancomunada (CVM).**

La Ley 239 en su artículo 35 regula las Cooperativas de Vivienda Mancomunadas. Se establece que las CVM se organizan con la finalidad de *proveer una vivienda adecuada a familias de escasos y medianos recursos, asegurar un entorno comunitario tranquilo y seguro, educar a socios y residentes en los principios de autogestión, responsabilidad y convivencia social y evolucionar este tipo de alternativa de vivienda cooperativa para aumentar la efectividad con que se logran estos cometidos*; prohibiéndose la condición de socios a personas jurídicas de cualquier tipo. Las CVM tienen el propósito de proveer de unidades habitacionales a la composición familiar de sus socios de limitados recursos económicos, en una comunidad auto gestada democráticamente. Ello se consigue mediante un sistema en el cual la titularidad de los inmuebles permanece como propiedad común de la cooperativa, quien cede la posesión de las distintas unidades habitacionales individuales a las composiciones familiares de los socios. En consideración a ese disfrute, los socios pagan cánones de ocupación módicos, significativamente menores a los precios de mercado para unidades equivalentes. Bajo ese sistema, las unidades de vivienda no pueden ser enajenadas ni gravadas por los socios, pero sí pueden ser cedidas conjuntamente con la membresía a otros componentes adultos de la misma unidad familiar. Esto garantiza el derecho a techo seguro o estable para las familias, incluso en ocasiones en que los derechos de membresía se ven afectados como producto de cambios o rupturas en la composición familiar, el advenimiento de incapacidades o en casos de relevo generacional. Esa posibilidad de delegar temporalmente o de transferir permanentemente la condición de socio a cualquier miembro adulto de la composición familiar, es la que le da el nombre de vivienda mancomunada, pues la ley designa como “socios mancomunados” a esos miembros adultos de las composiciones familiares de los socios.

### **Cooperativas de Vivienda de Titulares (CVT)**

Con la aprobación de la LGC, se incorporó un nuevo régimen de vivienda cooperativa basado en la titularidad privada de los apartamentos. El mismo trata de un régimen en el cual los socios serían dueños de sus unidades de vivienda individuales, pero en el cual dicho derecho propietario quedaría subordinado a su admisión como parte de la comunidad cooperativa; la que gestiona todo lo relativo a la administración de los elementos comunes (como un consejo de titulares bajo la ley de condominios), pero también todo lo relativo a las normas de convivencia social. Dispone la ley que en las CVT *la condición de socio será requisito indispensable para ser dueño de una unidad de vivienda*, en un régimen bajo el







cual el *cada propietario reconoce que el ejercicio de su derecho de propiedad está sujeto a normas de sana convivencia y respeto al derecho ajeno*. Así, lo particular de este régimen con respecto de la propiedad horizontal es que provee para regular la conducta de los socios en su comunidad residencial y además, incorpora unos elementos que se denominan como **procomunales**, lo que se refiere a aquellas unidades de vivienda cuya titularidad es adquirida y aprovechada por la persona jurídica cooperativa.

### **Cooperativas de Proveedores de Servicios de Salud (CPSS)**

Mediante la Ley 228 de 17 de diciembre de 2015 se adicionan a la LGC los artículos 20A.1 al 20A.12, para establecer las CPSS; las que definen como cooperativas compuestas por proveedores de servicios de salud, a los fines de conjuntamente mercadear, negociar o proveer servicios de cuidado de salud y/o comprar materiales para la venta o prestación de los servicios. De tal modo, la Ley 228 busca adaptar la operación de las CPSS para crear un marco normativo que permita a éstas negociar condiciones con las organizaciones de servicios de salud y con administradores de terceros.

### **Cooperativas de Energía**

La Ley Núm. 258 de 14 de diciembre de 2018, crea el marco jurídico de las Cooperativas de Energía (CE) dentro de la LGC. Se definen las CE como las organizadas con el fin de satisfacer las necesidades individuales y comunes de servicios de energía eléctrica de sus socios y sus comunidades, mediante sistemas de generación, transmisión y distribución eléctrica, conforme los reglamentos del Negociado de Energía. Según la exposición de motivos de la ley, se persigue descentralizar el modelo energético del país controlado por un monopolio legal público, apoyando el desarrollo e integración de comunidades solares y micro redes comunitarias, entre otras. Las CE pueden generar, distribuir y vender energía para satisfacer las necesidades de servicios de electricidad de sus socios y pero también pueden vender energía a otros consumidores. A pesar de ser cooperativas organizadas bajo la LGC, en la medida en la generación y distribución de energía es una industria especialmente regulada, la ley dispone que las CE no estarán bajo la jurisdicción de la COSSEC; sino bajo el Negociado de Energía de Puerto Rico (NEPR).

### **Otras Cooperativas Establecidas Bajo las Leyes de su Industria**

#### **Cooperativas de Ahorro y Crédito**

Las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) se rigen por la Ley núm. 255 de 28 de octubre de 2002 y constituyen el principal sector cooperativo en Puerto Rico. Las CAC se crean para ofrecer servicios de depósitos en ahorros y acciones, y para facilitar oportunidades de crédito a sus usuarios, bajo el modelo cooperativo. No se requiere de las CAC restrinjan sus servicios exclusivamente a sus socios, pudiendo prestar servicios a no-socios. Para poder brindar préstamos comerciales, se requiere que cuenten con oficiales certificados de crédito comercial. Por años les estaba prohibido conceder crédito a entidades jurídicas con fines de lucro, lo cual hoy se les permite limitadamente siempre que se trate de corporaciones de pequeños y medianos comerciantes, controladas por personas naturales que son socios de la







cooperativa, en casos de proyectos, sectores económicos o actividades de alto interés público o con potencial de generación de nuevos empleos.

Sobre su incorporación, inicio de operaciones y su estructura de gobierno, debemos puntualizar que se trata de un esquema que prácticamente calca todos los particulares contenidos en la LGC, descritos anteriormente, con la diferencia de que para incorporar una CAC se requieren 5 personas, y al cabo de 6 meses, se les requiere contar con al menos 35 socios que no sean familia entre sí. La documentación, se tramita ante la COSSEC, que deberá efectuar determinación si son necesarias y convenientes para la población que van a servir y no afectarán indebidamente otras ya existentes.

A las CAC se les requiere mantener comités de educación en funciones, con la obligación de implantar su política educativa. Debido a su particular naturaleza también se les requiere mantener un comité de crédito responsable de evaluar las solicitudes de crédito de los socios. Igualmente, se incorporó el requerimiento sobre el mantenimiento de Comités de Juventud. Así en las CAC vamos a encontrar Comités de Educación, de Crédito y de Juventud auxiliares a la Junta.

En cuanto a los otros órganos de gobierno, la estructura es similar a la establecida en la LGC, aunque existen algunas variantes mínimas en la distribución de facultades. Por ejemplo, mientras bajo la LGC son las asambleas las que determinan la distribución de sobrantes, en las CAC el legislador dispuso que fuera la Junta. En el caso de vacantes, el procedimiento varía un poco, pues se requiere que el sustituto nombrado internamente sea sometido primero a ratificación por la Asamblea, antes de abrir el puesto a nominaciones. En cuanto al número de miembros en la Junta, se requiere que sen entre 7 y 15, a los que le aplicarán las mismas normas de elección escalonada y límites de términos de la LGC. En el caso de los comités de supervisión, se les reconoce facultades como mediadores de conflictos. Por lo demás, sus funciones son las mismas que bajo la LGC.

En lo referente a la dimensión empresarial de las CAC tenemos que se trata de cooperativas que operan en una industria regulada. Por eso, sus operaciones tienen que ajustarse a las normas y reglamentos que conforme a la ley establezca la agencia reguladora y de fiscalización, COSSEC, la cual dispone normas particulares para el mantenimiento de reservas de capital, y regula aquellos instrumentos en que se le permitirá a las CAC invertir sus activos en distintas proporciones, a base del nivel de riesgo que ofrezcan cada tipo de instrumento de inversión y limitando sus inversiones de capital.

### **Cooperativas de Seguro (Aseguradores Cooperativos)**

Los aseguradores cooperativos (AC) son cooperativas organizadas para proveer servicios de seguros. Debido a que la industria que se rige por el Código de Seguros y es fiscalizadas por la Oficina del Comisionado de Seguros (OCS) es esa oficina la que autoriza sus documentos constitutivos y enmiendas. Según el Código los AC que son definidos como cooperativas cuyo propósito es *promover el bienestar general de la comunidad mediante el desarrollo de contratos de seguros que satisfagan las necesidades de protección contra riesgos de sus socios, patrocinadores, y público en general, en armonía con la filosofía*





*cooperativista; con cuyo fin educará y divulgará sobre la necesidad y beneficio del seguro y destinará fondos para fines de la educación cooperativa.* Pueden organizarse como entidades de primer o de segundo grado.

La ley no requiere que los AC sean entidades perfectamente mutualistas. No obstante, les requiere operar en interés de los socios y tenedores de póliza; sobre principios de igualdad de derechos y obligaciones entre sus socios; incluyendo el principio de un socio, un voto. En cuanto a sus distribuciones, pueden acreditar interés sobre el capital a base de un interés máximo determinado por la OCS, y los sobrantes a base del patrocinio.

De otra parte, se requiere que los AC establezcan una estructura de gobierno similar a la establecida para otras cooperativas a base de una Asamblea de Socios y una Junta Directiva, con la diferencia de que la ley no requiere del establecimiento de un Comité de Supervisión, ni de un Principal Ejecutivo. En los AC, las funciones equivalentes a un comité de supervisión las desempeña un comité compuesto por personas de la propia Junta conocido como Comité de Auditoría. Las funciones administrativas las ejercen diferentes funcionarios ejecutivos por delegación de la Junta. Sobre los directores, serán de entre 5 a 13 elegidos en Asamblea. Los términos y escalonamiento serán igual a lo discutido bajo la LGC, y las causas de inhabilitación son también similares.

### **Banco Cooperativo de Puerto Rico (BCPR)**

El Banco Cooperativo de Puerto Rico (BCPR), fue creado mediante la Ley Núm. 88 de 21 de junio de 1966. La ley dispone que el BCPR cumplirá la finalidad de juntar los recursos financieros de las organizaciones cooperativas y sus socios, y de canalizarlos para su propio beneficio, mediante la prestación de servicios que apoyen sus gestiones y el fomento del cooperativismo. El mismo se crea como una entidad de segundo grado.

### **Cooperativas Juveniles**

El legislador aprobó la Ley Núm. 220 de 2002 sobre Cooperativas Juveniles (CJ), para que sirvan como *laboratorio en el que los jóvenes aprenden a desarrollar el respeto por los demás, su autoestima y su capacidad para tomar decisiones, sembrando la semilla del cooperativismo en quienes algún día tomarán las riendas del País.* La ley define a una CJ como la organización de **jóvenes menores de 25 años de edad** en un plantel escolar público o privado, comunidad o institución universitaria. Su fin es desarrollar actividades educativas y socio-económicas que satisfagan necesidades de la comunidad escolar o residencial de forma tal que provean a la juventud experiencias cooperativa. En las CJ encontramos 2 figuras que no existen en otros tipos de cooperativas, que son las **Entidades Auspiciadoras** y los **Consejeros**. Las primeras son las escuelas, centros universitarios y organizaciones comunitarias que las auspicien y los Consejeros son personas adultas que les sirven de apoyo tales como padres, maestros o líderes cooperativistas de la comunidad.

Sobre el tema de sus finanzas, sus disposiciones también son similares a las de la LGC, con la variante de que la tercera reserva, se dispone que será una *Reserva para donativos a la entidad auspiciadora*, la cual se nutrirá del 30% de sus economías netas.





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

La política pública en PR busca promover el cooperativismo. No obstante, debido a los beneficios fiscales automáticos y otros antes mencionados, los procesos de incorporación de éstas no son tan sencillos. Para balancear ambos intereses, se han creado toda una gama de apoyos institucionales, para el establecimiento y fomento de las cooperativas. Veamos.

#### Comisión para el Desarrollo Cooperativo (CDCOOP)

El 10 de agosto de 2008, se aprueba la Ley Núm. 247 que crea la CDCOOP y se disuelve la Administración de Fomento Cooperativo (AFC) cuyas funciones, facultades y poderes son traspasadas a la CDCOOP. Igualmente se eliminó la Oficina del Inspector de Cooperativas (OIC) que fiscalizaba las CTD, y se le transfieren esas responsabilidades a la COSSEC, con la salvedad de que, por no tratarse de las cooperativas bajo su industria, debe ejercer sus funciones reconociéndoles mayor grado de autonomía.

Antes de tal reforma, la política pública cooperativista era establecida por el gobierno, sin la participación de representantes del cooperativismo. Ello, según el legislador, creaba un problema de *excesiva intervención gubernamental y un predominio de la función fiscalizadora en detrimento de la autonomía que caracteriza a las empresas cooperativas*. Por ello se incluyeron medidas de autorregulación, relacionadas a la incorporación de representantes del cooperativismo en las instancias administrativas regulatorias y de establecimiento de la política pública. De tal modo, todos los aspectos relativos a las políticas públicas del sector cooperativista que antes se concentraban en la AFC, fueron transferidos a la CDCOOP que estará regida por una Junta Rectora compuesta equitativamente por representantes del sector gobierno y de los distintos sectores del cooperativismo con lo que establece un principio de co-gobernanza. De otra parte, las funciones fiscalizadoras de la AFC y la OIC, fueron transferidas a la COSSEC, hasta entonces agente regulador del cooperativismo de ahorro y crédito, y la cual ya había advenido a ser regida por una Junta conjunta. El incorporar un sistema de co-gobernanza, así como la supeditación de las instancias de fiscalización a las de promoción, son centrales a la revisión de la política pública que se produjo con la Ley 247.

#### Corporación para la Supervisión y el Seguro de las Cooperativas (COSSEC)

La Ley número 114 de 17 de agosto de 2001 crea la COSSEC que tiene jurisdicción directa de regulación y fiscalización sobre las CAC y de manera más general, sobre las CTD. Su Junta está compuesta por igual número de representantes gubernamentales y del sector cooperativista, y un representante del interés público. Esta maneja el seguro de las CAC.





## Fondo de Inversión y Desarrollo Cooperativo (FIDECOOP)

FIDECOOP es una corporación privada sin fines de lucro creada por mandato de ley 198 del 18 de agosto de 2002, como un fondo para la promoción del cooperativismo. El mismo se financia mediante la imposición de una contribución especial a las cooperativas, cuyas aportaciones son pareadas anualmente por el Gobierno, hasta un máximo de aportación por las cooperativas de \$25,000,000. FIDECOOP también incorpora el concepto de co-gobernanza y cuenta con la coparticipación de las cooperativas y del Estado, en su Junta.

## Instituto de Cooperativismo de la Universidad de Puerto Rico (IC-UPR)

El Instituto de Cooperativismo, es un centro permanente de educación cooperativa creado por la Resolución #95 de la Legislatura de PR, que provee educación cooperativa a nivel universitario dentro programas subgraduados y de maestría. Además, ofrece educación continua a funcionarios y líderes voluntarios y cuenta con un programa de incubación. El IC-UPR por disposición de ley, tiene una silla en la Junta Rectora de la CDCOOP.

## IV. Recomendaciones para mejorar el marco legal nacional

A tenor con nuestro análisis del marco jurídico cooperativista en PR y de nuestra experiencia profesional proponemos las siguientes recomendaciones:

- Facilitar los procesos de incorporación, proveyendo para que la calificación inicial de una cooperativa, pueda ser canalizada a través de entidades más ágiles en su accionar (tales como la Liga de Cooperativas o FIDECOOP); en vez de limitar ese aspecto a la CDCOOP.
- Mejorar la definición de conceptos claves como el “Acto Cooperativo”, el “Derecho Cooperativo”, el “Interés Limitado al Capital”, entre otros mencionados.
- Definir con mayor especificidad la normativa aplicable a cooperativas de grado superior.
- Revisar la prohibición absoluta a que entidades jurídicas con fines de lucro puedan ser socias de emprendimientos cooperativos, en aquellas áreas en que los emprendimientos individuales de los socios son generalmente estructurados por esa vía.
- Modernizar el régimen reuniones de los órganos de gobierno para permitirlos por medios electrónicos, y las posibilidades de realizar consultas por referendo.
- La promoción de las CT requiere de una ley especial, en atención a sus características particulares, fuera de la normativa diseñada para cooperativas de consumo.
- Privilegiar mecanismos para la resolución de disputas al interior de las cooperativas mediante procesos menos adversariales que los de adjudicación de querrelas ante las agencias administrativas.







- Revisar el modelo de apoyo estatal al cooperativismo a través de una agencia centralizada, y promover legislación que permita que las municipalidades puedan participar más activamente del reconocimiento, promoción, apoyo y fiscalización del cooperativismo.
- Establecer mecanismos más integrados y abarcadores para la promoción y educación cooperativa entre los socios de las cooperativas y la población en general, en vez de enfatizar en la educación de líderes voluntarios y la gerencia.
- Establecer un marco normativo amplio sobre la Economía Social y Solidaria que ubique al cooperativismo dentro del contexto de una legislación relacionada a la promoción de una economía distinta a la capitalista, y no como un sector empresarial marginal dentro de una economía predominantemente capitalista y dependiente de la inversión extranjera.
- Procurar elevar a rango constitucional el reconocimiento y apoyo del cooperativismo como instrumento para promover un desarrollo económico autóctono, sobre bases de igualdad democrática y de justicia distributiva.

## V. Conclusiones

Puerto Rico cuenta con amplia legislación que permite la organización de distintos tipos de emprendimientos cooperativos, y contiene los instrumentos de apoyo necesarios para la promoción y el fortalecimiento del sector; la cual, no obstante, no está exenta de poder ser mejorada a tenor con las recomendaciones efectuadas en el estudio.

San Juan, Puerto Rico. Octubre, 2019.

**JD/ LLM. Rubén Colón Morales**

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 ha sido producido con la asistencia 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."