

Deusto Estudios Cooperativos

Revista del Instituto de Estudios Cooperativos
de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto

N.º 21 (2023)

doi: <https://doi.org/10.18543/dec212023>

La legislación cooperativa en Uruguay

Sergio Reyes Lavega

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2671>

Recibido: 3 de noviembre de 2022 • Aceptado: 8 de diciembre de 2022 • Publicado en línea: febrero de 2023

Derechos de autor (©)

La revista *Deusto Estudios Cooperativos* es una revista de acceso abierto lo que significa que es de libre acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de cada número. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada (número, año, páginas y DOI si procede) y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Copyright (©)

The *Deusto Journal of Cooperative Studies* is an Open Access journal which means that it is free for full and immediate access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

La legislación cooperativa en Uruguay

Dr. Sergio Reyes Lavega

Facultad de Derecho, Universidad de la República
(Montevideo, Uruguay)
sreyes@reyeslavega.com.uy

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.2671>

Recibido: 3 de noviembre de 2022
Aceptado: 8 de diciembre de 2022
Publicado en línea: febrero de 2023

Sumario: 1. Antecedentes legislativos.—2. El marco regulatorio actual de las cooperativas.—3. La estructura de la Ley General de Cooperativas (LGC) y del Decreto Reglamentario.—4. La definición de cooperativa y los principios cooperativos.—5. El acto cooperativo.—6. La prohibición de transformación.—7. El proceso constitutivo de las cooperativas.—8. De las condiciones para ser socio, sus derechos y obligaciones.—9. La organización y administración.—10. El régimen económico.—11. El régimen documental y contable.—12. Las operaciones con no socios.—13. La integración entre cooperativas.—14. La disolución y liquidación.—15. De las cooperativas en particular.—16. Las cooperativas de trabajo.—17. Las cooperativas de consumo.—18. Las cooperativas agrarias.—19. Las cooperativas de vivienda.—20. Las cooperativas de ahorro y crédito.—21. Las cooperativas de seguros.—22. Las cooperativas de garantía recíproca.—23. Las cooperativas sociales.—24. Las cooperativas de artistas y oficios conexos.—25. La promoción del cooperativismo.—26. El control estatal.—27. De las disposiciones especiales y transitorias.—28. Reflexión final. Bibliografía citada

Resumen: Durante el siglo xx la legislación sobre cooperativas en Uruguay se basó en el criterio de regular por cada rama del cooperativismo, lo que llevó a un cuadro fragmentario y poco homogéneo. En 2008, en cambio, se aprobó la Ley General de Cooperativas N.º 18.407, la cual dio unidad y armonía al régimen jurídico de las cooperativas, a la vez que incorporó nuevos instrumentos a fin de que estas entidades pudieran adecuar su desarrollo y actividades a los tiempos modernos. En este artículo, luego de una muy breve referencia a los antecedentes legislativos, se hace una descripción completa de la legislación cooperativa vigente para todas las clases de cooperativas en Uruguay.

Palabras clave: cooperativas, legislación, marco regulatorio, Uruguay.

Abstract: During the 20th century, the legislation on cooperatives in Uruguay was based on the criterion of regulating each branch of cooperativism, which led to a fragmented and not homogeneous picture. In 2008, on the

other hand, the General Law of Cooperatives No. 18,407 was fulfilled, which gave unity and harmony to the legal regime of cooperatives, at the same time that it incorporated new instruments so that these entities could adapt their development and activities to modern times. This article, after a very brief reference to the legislative background, presents a complete description of the current legislation for all kinds of cooperatives in Uruguay.

Keywords: cooperatives, legislation, regulatory framework, Uruguay.

1. Antecedentes legislativos

La legislación sobre las cooperativas en Uruguay, durante el siglo xx y comienzos del xxi, se fue aprobando en forma fragmentaria hasta conformar un abigarrado conjunto de leyes específicas —de mayor o menor profundidad y calidad— relativas a las siguientes cinco clases de cooperativas: agropecuarias (hoy denominadas agrarias), de consumo, de producción (hoy denominadas de trabajo), de vivienda y de ahorro y crédito, más una sexta clase que tuvo muy escaso desarrollo: las cooperativas agroindustriales.

La primera ley en la materia cooperativa fue la N.º 9.526 del año 1935, que creó a la CONAPROLE (Cooperativa Nacional de Productores de Leche), una cooperativa con caracteres muy peculiares, la cual mantiene al día de hoy su legislación específica (está integrada por productores lecheros, tiene ponderación del voto de 1 a 3 según la cantidad de leche remitida y contó con participación de un representante estatal en su dirección hasta el año 2001) y constituye una de las empresas más importantes del país.

En el año 1941 se aprobó la ley N.º 10.008 (sustituida en 1984 por el decreto-ley N.º 15.645) relativa a *cooperativas agropecuarias* y poco después —en 1946— vio la luz la ley N.º 10.761, la que, si bien regulaba a las *cooperativas de consumo* y a las *cooperativas de producción*, constituyó la ley de mayor generalidad por cuanto también se aplicó, durante varios años, a algunas otras incipientes clases de cooperativas mientras no tuvieron una legislación propia. En 1968 se aprobó la ley N.º 13.728 referida a la materia de vivienda, la que incluía un capítulo especial sobre las *cooperativas de vivienda*, y en 1971 fue el turno de la ley N.º 13.988 reguladora de las *cooperativas de ahorro y crédito*. Y en 1978 se aprobó el decreto-ley N.º 14.827 sobre cooperativas agroindustriales (tipo de cooperativas que luego quedaron subsumidas por las cooperativas agrarias). La última clase aprobada por ley específica fueron las *cooperativas sociales*, por medio de la ley N.º 17.978. Adicionalmente, existieron algunas otras leyes y decretos del Poder Ejecutivo que incursionaron en temas que incluían a todas las clases de cooperativas o por lo menos a dos o tres de ellas, tales como: el régimen tributario, el trámite y otorgamiento de la personalidad jurídica, determinados medios de pago especiales y el control (supervisión) público de las cooperativas.

2. El marco regulatorio actual de las cooperativas

Desde mediados del siglo xx en adelante, fueron surgiendo diversas federaciones de cooperativas por rama de actividad, las cua-

les conformaron, a mediados de 1980, un organismo de tercer grado: la **Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDE-COOP)**. Y desde esta organización se impulsó la unificación y modernización del régimen legal, de manera de sustituir el disperso panorama legislativo antes descrito, y en el año 2004 se logró consensuar en su interior un Ante Proyecto de Ley General de Cooperativas, el cual, al encontrar receptividad en los partidos políticos, fue presentado al Parlamento con la firma de varios legisladores, logrando así tomar estado parlamentario.

El proceso de análisis y discusión del Proyecto de Ley se desarrolló entre los años 2005 a 2008, habiendo culminado con la promulgación, el 24 de octubre de 2008, de la **Ley N.º 18.407 del «Sistema Cooperativo. Regulación general de su funcionamiento.»**, comúnmente denominada **«Ley General de Cooperativas» (en adelante se le denominará LGC)**. Finalmente, se publicó en el Diario Oficial el 14 de noviembre de 2008 (diario N.º 27.612).

La LGC ha tenido varias modificaciones, por medio de las siguientes leyes: ley 19.181 (2013), ley 19.355 (2015), ley 19.591 (2018), ley 19.837 (2019), ley 19.924 (2020) y ley 19.996 (2021) y ley 20.075 (2022). De todos modos, la LGC plenamente actualizada se puede ver en el sitio del Diario Oficial a través de este enlace: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18407-2008>¹

Asimismo, la LGC fue reglamentada en primera instancia por el Decreto del Poder Ejecutivo N.º 198/012 del 26 de junio de 2012, el cual fue sustituido por el hoy día vigente **Decreto N.º 183/018 del 15 de junio de 2018**. Por otra parte, en el **Decreto N.º 208/020 del 23 de julio de 2020** se reguló la potestad de que los órganos sociales de las cooperativas realicen sus reuniones en forma virtual.

El marco legal de las cooperativas se completa con las disposiciones de la **ley de sociedades comerciales N.º 16.060**, modificativas y concordantes. En efecto, el art. 4² de la LGC dispone que las cooperativas *«Supletoriamente se regirán por las disposiciones de la ley de sociedades comerciales en lo no previsto y en cuanto sean compatibles.»* Dado que la LGC no establece más que lo antedicho, será tarea del interprete determinar en qué oportunidad y cuáles de los institutos y/o disposiciones de la ley antes mencionada corresponden que sean aplicados a las cooperativas.

¹ En este caso la ley aparece titulada como «LEY DE COOPERATIVAS. REGULACION, CONSTITUCION, ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO».

² En adelante todos los artículos que se citarán en el presente artículo referirán a la Ley General de Cooperativas (LGC), salvo que se indique algo diferente.

Sin perjuicio de esta unidad sustancial que vino a dar la LGC, se debe señalar que, en cuanto al tratamiento tributario de estas entidades, se mantuvieron vigentes las disposiciones legales aprobadas anteriormente para cada clase de cooperativas. Pero sobre este aspecto no nos extenderemos, pues habrá un artículo específico de la Revista que lo analizará.

Asimismo, corresponde informar que la Constitución Uruguaya no incluye normas programáticas o dispositivas acerca del apoyo o fomento a las cooperativas; solamente hay una referencia muy vaga en el art. 188, en el sentido de que el Estado puede participar, entre otras, en empresas con capitales cooperativos.

Al respecto de la LGC es pertinente dejar reflejada la opinión doctrinaria de quien fuera un avezado catedrático de Derecho Comercial y, además, publicara excelentes obras sobre la cuestión cooperativa en Uruguay, el Dr. Siegbert Rippe (lamentablemente ya fallecido), quien dijo: *«constituye un instrumento jurídico adecuado para solucionar el problema de la legislación anterior en cuanto a la anarquía de la legislación cooperativa, a través de una ley que reconoce la unidad sustantiva de las cooperativas en cuanto formas jurídicas regidas por iguales principios y similares reglas de organización y funcionamiento y que acepta a su vez las diversidades motivadas por las particularidades de los respectivos objetos sociales o las aconsejadas por la propia experiencia y realidad del cooperativismo nacional»* (Rippe, 2009: 40).

3. La estructura de la LGC y del Decreto Reglamentario

Los 224 artículos que componen la LGC se dividen en cuatro Títulos, a saber: el **Título I (artículos 1 a 97)** comprende siete capítulos que tratan de las disposiciones generales, la constitución, los socios, la organización y administración, el régimen económico, la asociación, fusión e incorporación, las modalidades de colaboración económica y la disolución y liquidación; el **Título II (artículos 98 a 184)** regula las particularidades de cada tipo de cooperativa: de trabajo, de consumo, agrarias, de vivienda, de ahorro y crédito, de seguros, de garantías recíprocas, sociales y de artistas y oficios conexos (enumeración no taxativa, según la propia ley); el **Título III (artículos 185 a 214)** comprende lo relativo al fomento de las cooperativas y al control estatal sobre ellas; y en el **Título IV (artículos 215 a 224)** se incluyen algunas disposiciones necesarias para facilitar el tránsito de las cooperativas hacia el nuevo régimen legal.

Por su parte, el **decreto reglamentario N.º 183/2018** contiene 122 artículos, los que se corresponden a las disposiciones de los Títu-

los de la LGC, según este detalle: Título I: artículos 1 al 37; Título II: artículos 38 al 107; Título III: artículos 108 al 120; y los dos últimos son artículos de estilo: derogación del decreto anterior y orden de comunicación de la norma.

En lo que sigue se describirán y comentarán los principales contenidos de la LGC, respetando estrictamente el orden en que aparecen en la misma.

4. La definición de cooperativa y los principios cooperativos

El primer capítulo de la Parte General de la LGC contiene conceptualizaciones y disposiciones relativas a: (i) el objetivo de la ley, (ii) normas programáticas acerca de la importancia de las cooperativas, (iii) la definición de derecho cooperativo y el concepto de cooperativa, (iv) la consagración de los principios cooperativos universales, (v) y la definición del acto cooperativo, entendido este como la especial relación jurídica que se da entre los socios y sus cooperativas. Se abordarán seguidamente algunas de estas disposiciones.

La **definición de cooperativa** contenida en el art. 4 se basa en el concepto adoptado por la Alianza Cooperativa Internacional en el Congreso del Centenario (Manchester, 1995). Se establece que *«las cooperativas son asociaciones autónomas de personas que se unen voluntariamente sobre la base del esfuerzo propio y la ayuda mutua, para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente gestionada»*. Han quedado así claramente destacadas tanto la dimensión asociativa de las cooperativas como la empresarial. Se trata, pues, de empresas asociativas que deberán necesariamente basarse en el esfuerzo propio y la ayuda mutua, y funcionar en forma democrática.

La LGC no establece ninguna limitación para actuar en cualquier área o sector de la economía, por el contrario, reafirma la libertad de acción, estableciendo que: *«Cualquier actividad económica lícita podrá ser organizada y desarrollada mediante una entidad constituida al amparo de la presente ley»* (art. 4).

En el art. 7 se recogieron plenamente los **principios cooperativos**, los que *«tendrán los alcances y sentidos reconocidos por el cooperativismo universal»*, y, a la vez, está nítidamente establecido cuales son los efectos de su inclusión: *«Dichos principios han de aplicarse al funcionamiento y la organización de las cooperativas, han de incorporarse a las fuentes del derecho cooperativo como principios generales y aportan un criterio de interpretación del derecho cooperativo.»*

Asimismo, en el art. 8 se enumeran los caracteres de las cooperativas, lo cual en algún caso resulta reiterativo con la enunciación de los principios cooperativos. Esos caracteres son: plazo de duración ilimitado; capital social variable e ilimitado; neutralidad en materia política, religiosa, filosófica y no discriminación por nacionalidad, clase social, raza y equidad de género; igualdad de derechos y obligaciones entre los socios; reconocimiento de un solo voto por socio en las de primer grado y la admisión del voto ponderado en las demás; e irrepartibilidad de las reservas.

5. El acto cooperativo

La construcción jurídica latinoamericana denominada «acto cooperativo» se trata del reconocimiento de la especificidad que tienen las relaciones jurídicas que se dan en la actividad interna de las cooperativas, es decir, entre los socios y sus cooperativas, dentro del objeto social de estas y cuya causa es la ayuda mutua. Se suele asimismo remarcar su diferencia con otras relaciones jurídicas cuya causa se ubica en motivaciones más economicistas, y de figuras reguladas por otras ramas del Derecho, como pueden ser la compraventa o el contrato de trabajo (Cracogna, 1986: 68; Corbella, 1985: 18; Pastorino, 1981: 33; Torres y Torres Lara, 1993: 20).

En la LGC (art. 9) se incluyen como *actos cooperativos* las relaciones de los socios con sus cooperativas (primera variante), y también las que se dan entre las cooperativas entre sí (segunda variante), siempre y cuando estuviesen asociadas bajo cualquier forma o vinculadas por pertenencia a otra de grado superior, y (tercera variante) aquellos actos que se celebran entre las cooperativas y los socios de sus cooperativas socias (se trataría en el caso de cooperativas de segundo o ulterior grado).

6. La prohibición de transformación

En el art. 11 de la LGC se establece como regla general la prohibición de la transformación de las cooperativas en otro tipo de persona jurídica. Su fundamento está en no permitir la acumulación de fondos bajo la forma cooperativa para que luego se utilicen y/o distribuyan bajo otra forma jurídica, cuyos valores y principios sean ajenos al cooperativismo. Como explica Dante Cracogna, en la cooperativa «*forma y sustancia se confunden constituyendo un todo inescindible, tal como*

se entiende el sentido de la primera desde el punto de vista filosófico (aquello que hace que algo sea lo que es, y no otra cosa). Si pierde su forma, consiguientemente, desaparece como tal.» (Cracogna, 1992: 165). Empero, la ley uruguaya admite la transformación en casos excepcionales: «cuando a criterio de la Auditoría Interna de la Nación y del Instituto Nacional del Cooperativismo, las circunstancias económicas y financieras de la cooperativa de que se trate indiquen que constituya la única alternativa viable para mantener la continuidad de la unidad productiva y los puestos de trabajo»; y establece el requisito de que la resolución de transformación debe haber sido adoptada por la Asamblea General por una mayoría no menor a las $\frac{3}{4}$ partes del total de socios de la cooperativa.

7. El proceso constitutivo de las cooperativas

El primer paso formal para la conformación de una cooperativa es la realización de una asamblea general constitutiva, en la que se deberá aprobar su Estatuto, suscribir e integrar las partes sociales mínimas (el capital social mínimo) que el propio estatuto establezca, y elegir a los primeros integrantes de los órganos sociales (Consejo Directivo, Comisión Fiscal y Comisión Electoral).

El estatuto es la norma interna fundamental de cada cooperativa y en el art. 15 de la LGC se establecen los elementos mínimos que debe contener: denominación, domicilio, designación precisa del objeto social, organización y funciones de la Asamblea General; procedimientos y formas de elección de los órganos sociales; condiciones de ingreso, retiro, suspensión y exclusión de los socios, y sus derechos y obligaciones; forma de distribución de excedentes y asunción de pérdidas, formación de reservas y fondos permanentes; fecha de cierre del ejercicio económico; normas sobre integración y educación cooperativa; procedimientos de reforma del estatuto, disolución y liquidación; destino de los bienes para el caso de disolución; y forma de representación de la cooperativa.

En el acto constitutivo deberá participar un/a Escribano/a Público/a y se instrumentará en escritura pública o en documento privado, cuyas firmas aquel/lla certificará y procederá a incorporar a su Registro de Protocolizaciones. La primera copia de dicho documento se deberá presentar para su aprobación (control de legalidad) e inscripción en el Registro de Personas Jurídicas —Sección Cooperativas—. Como se dijo, en el Registro solo se controla la legalidad del estatuto, o sea, no habrá ningún control de mérito, oportunidad o conveniencia. Y en caso de

que haya observaciones a la legalidad del Estatuto, el procedimiento se regulará por lo previsto en la ley registral (N.º 16.871).

La **personalidad jurídica** de cada cooperativa nace con la inscripción del Estatuto en el Registro (inscripción de naturaleza constitutiva). No obstante, en el periodo comprendido entre el momento de la constitución y la inscripción, la cooperativa podrá otorgar los actos necesarios para su inscripción, y con el aditamento «*en formación*» también podrá celebrar otros actos y contratos jurídicos, pero estos deberán ser ratificados cuando se obtenga la personalidad jurídica y, mientras tanto, esos actos generarán la responsabilidad personal solidaria de los directivos que los hayan otorgado en nombre de la cooperativa.

En orden a la **responsabilidad económica** que se asume al integrar una cooperativa, la LGC (art. 20) establece dos variantes: (1) limitada al aporte del capital integrado y suscrito, o (2) suplementada, en cuyo caso el socio será responsable hasta tantas veces el aporte suscrito, pero no más de veinte veces, y según lo establezca el estatuto.

8. De las condiciones para ser socio, sus derechos y obligaciones

La cantidad mínima para constituir una cooperativa es de 5 personas (art. 8), con las siguientes salvedades: cooperativas de vivienda: 10 socios como mínimo, y si se trata de viviendas a reciclar el mínimo es de 6 socios (art. 127); cooperativas de ahorro y crédito: 50 socios (art. 165); y cooperativas de segundo o ulterior grado el mínimo es de 2 socios (art. 86).

Pueden ser socios de las cooperativas de primer grado tanto las personas físicas como las personas jurídicas (art. 18). Las personas físicas podrán ser mayores de edad (18 años) o menores de edad o incapaces, pero en estos casos lo deben hacer por medio de sus representantes legales o estar habilitados por matrimonio. Las personas jurídicas podrán ser privadas o públicas, siempre que cuenten con la legitimación correspondiente y sean representados en la forma debida, de acuerdo a lo que disponen otras normas del ordenamiento jurídico vigente (del Derecho Civil). Sin perjuicio de los requisitos antedichos, las cooperativas podrán supeditar el ingreso «*a las condiciones derivadas del objeto social*» (art. 18). Este es el caso, por ejemplo, de las cooperativas de vivienda o de trabajo, donde los cupos de viviendas o los puestos de trabajo son limitados.

Un aspecto novedoso —que tiene por fuente la legislación española— es la posibilidad de que en las cooperativas de segundo o ulterior grado puedan integrarse, además de cooperativas, personas ju-

rídicas de otra naturaleza jurídica, e incluso personas físicas, hasta un máximo del 20% del capital social de la cooperativa (art. 86).

La calidad de socio se adquiere mediante la adhesión en el acto constitutivo o, posteriormente, por aceptación de ingreso resuelta por el Consejo Directivo a instancia del postulante interesado (art. 19). La denegatoria del Consejo Directivo puede ser impugnada para que, en definitiva, resuelva la Asamblea General, y si la negativa persiste la persona que entienda que se ha violentado algún principio cooperativo podrá acudir a la Justicia Ordinaria. En cuanto al procedimiento de las apelaciones la ley delega en los estatutos su regulación (arts. 24 y 44) y, en general, estos suelen establecer un plazo de 10 días para la presentación de cualquier clase de recursos.

Los deberes que la LGC (art. 21) establece para los socios son: cumplir con las obligaciones sociales y económicas; desempeñar los cargos para los que fuesen electos; respetar y cumplir el estatuto, reglamentos y resoluciones de los distintos órganos; participar en las actividades en cumplimiento de su objeto social; y ser responsable por el uso y destino de la información de la cooperativa. Por otro lado, los principales derechos que consagra son (arts. 22 y 44): participar con voz y voto en las asambleas; ser elector y elegible para desempeñar cargos en los órganos de la cooperativa; participar en todas las actividades de la cooperativa; utilizar los servicios sociales; solicitar información sobre la marcha de la cooperativa al Consejo Directivo o a la Comisión Fiscal; formular denuncias por incumplimiento de la ley, el estatuto o los reglamentos ante la Comisión Fiscal; renunciar voluntariamente; solicitar conjuntamente con un número de socios superior al 10% la convocatoria a Asamblea Extraordinaria; y apelar las resoluciones del Consejo Directivo. Aunque se encuentra más adelante, es pertinente señalar aquí que también se incluyen disposiciones relativas a los derechos económicos, tales como el reembolso de las partes sociales (art. 72) y a los excedentes netos del ejercicio (art. 70).

En cuanto a la **renuncia a la condición de socio**, se trata de un acto jurídico que se compone por la voluntad de este y por la aceptación del Consejo Directivo para que surta efecto. No obstante, se debe establecer en los estatutos un plazo máximo para que el Consejo Directivo se expida, y la no aceptación tendrá que estar debidamente fundada (atraso en obligaciones económicas, investigación de actuación irregular en curso, u otras causas por el estilo). En cuanto al procedimiento de renuncia la LGC (art. 22) establece algunas bases: a) se debe presentar por escrito ante el Consejo Directivo, con la antelación que establezca el estatuto, la que no podrá ser mayor a seis meses, b) la cooperativa podrá exigir el cumplimiento de las obligaciones pendien-

tes, y c) el estatuto podrá contener la obligación de no renunciar antes de determinado plazo, el que no podrá exceder de cinco años contados desde el ingreso del socio.

En cuanto a la **exclusión de socios** de las cooperativas podrán ser decretada por (art. 24): a) causales expresamente previstas en el estatuto, b) pérdida de los requisitos necesarios para ser socio, o c) el incumplimiento grave de sus obligaciones de socio. La resolución de exclusión debe ser adoptada por el Consejo Directivo y puede apelarse ante la Asamblea General, previa solicitud de reconsideración de la medida.

El procedimiento conducente a la suspensión del socio en el ejercicio de sus derechos, se rige por las mismas normas que la exclusión. La suspensión debe operar solamente en función de las causales previstas en el estatuto.

La LGC no prevé la aplicación de otras sanciones disciplinarias de menor entidad como son la observación y la amonestación, por lo cual dichos aspectos deben ser regulados en el estatuto de cada cooperativa.

9. La organización y administración

Los aspectos relativos a la organización y administración de las cooperativas están definidos en los artículos 25 a 51 de la LGC. Los órganos sociales imprescindibles para todas ellas son: la Asamblea General, el Consejo Directivo, la Comisión Fiscal y la Comisión Electoral; y los órganos de existencia eventual u opcional son: el Comité Ejecutivo, el Comité de Recursos y las Comisiones Auxiliares (y dentro de ellas la CEFIC con un tratamiento particular).

En cuanto a la **Asamblea General (AG)**, la LGC y el Decreto 183/018 regulan los siguientes aspectos: clases (ordinaria o extraordinaria), competencia, quórum para sesionar y mayorías para resolver (arts. 26, 27, 28, 31, 32 y 33). Se trata del órgano superior de la cooperativa, en la que todo socio tiene derecho a participar con voz y con voto, excepto aquellos que se encuentren con los derechos suspendidos. Los socios pueden estar representados por medio de un poder otorgado por escrito, pudiendo revestir el carácter de apoderados solamente las personas que ya sean socios de la cooperativa, y se podrá representar a un solo socio por vez y no podrán ser mandatarios los integrantes del Consejo Directivo o Comisión Fiscal (art. 33). Asimismo, como forma de dar garantías a los socios la LGC establece con mucha precisión lo relativo a las formas de convocatoria y a la publicidad de las Asambleas (arts. 29 y 30), lo cual es complementado por el Decreto antes citado.

Otro aspecto destacable en este capítulo es la posibilidad de sustituir por «*causas objetivas y expresas*» a la AG de socios por una Asamblea de Delegados (art. 31). En tal caso, en el estatuto de la cooperativa se debe establecer el procedimiento para la elección y designación de los delegados, respetándose el principio de control y gestión democrática de los socios.

Por su lado, el **Consejo Directivo (CD)** es el órgano encargado de la administración permanente (art. 35), y tiene regulado los siguientes puntos: concepto, atribuciones, facultades, composición, elección, remoción, reglas de funcionamiento, representación y responsabilidad de sus integrantes. Si bien se trata de un órgano colectivo (por lo menos debe tener tres integrantes), en los casos de cooperativas con menos de diez socios se puede sustituir por un «*administrador único*» (figura inspirada en la legislación española), el que ejercerá las competencias del Consejo Directivo (art. 36). La elección y designación de los integrantes del CD puede realizarse en la propia AG o en forma separada, según el procedimiento y por los periodos que establezca el estatuto (art. 36). Asimismo, dichos integrantes pueden ser removidos por la AG cuando esta haya sido la forma de elección o por el procedimiento que establezca el estatuto en los demás casos (art. 37). La representación de la cooperativa le corresponde a Presidente/a y Secretario/a conjuntamente, salvo que el Estatuto establezca algo diferente (art. 38).

Una peculiaridad es la obligación para los integrantes del CD de prestar declaración al principio de cada periodo de «*las actividades personales o comerciales que desarrollan y que puedan ser competencia de las actividades de la cooperativa*» (art. 36). Si bien no se prevé ninguna sanción específica en caso de incumplimiento de esta norma, está claro que tiende a evitar el posible conflicto de intereses entre los directores y la cooperativa, y a la mayor transparencia en el manejo de los asuntos sociales. Asimismo, los directores responden solidariamente frente a la cooperativa y los socios por violación de la ley, el estatuto y los reglamentos, pudiendo eximirse únicamente en caso en que no hayan participado en la sesión que adoptó la resolución, o hayan dejado constancia en acta de su voto en contra (art. 40).

Por su parte, la **Comisión Fiscal (CF)** es el órgano de control interno, al cual la LGC le asigna una función o competencia de carácter general: es el «*encargado de controlar y fiscalizar las actividades económicas y sociales de la cooperativa*», debiendo «*velar para que el Consejo Directivo cumpla la ley, el estatuto, los reglamentos y las resoluciones de la Asamblea General*» (art. 45), así como algunas funciones específicas (art. 47). Por su lado, la **Comisión Electoral** es el órgano que tiene a cargo «*la organización, fiscalización y control de los actos eleccionarios ... y la pro-*

clamación de las autoridades electas» (art. 50). Ambos órganos sociales deben ser electos del mismo modo que el Consejo Directivo y se integran en forma colegiada, salvo que la cooperativa tenga menos de 15 integrantes, en cuyo caso podrán ser unipersonales.

Los restantes órganos que la LGC prevé son: el **Comité Ejecutivo** (art. 41), órgano facultativo para «*atender la gestión ordinaria de la cooperativa*» y compuesto por integrantes del CD; el **Comité de Recursos** (art. 42), órgano también facultativo «*delegado de la Asamblea General*» para tramitar y resolver los recursos que interpongan los socios o aspirantes a socios contra las resoluciones de los órganos de la cooperativa (en la práctica este órgano no ha sido previsto por las cooperativas en sus estatutos); las **Comisiones Auxiliares** (art. 43) que podrá designar en forma facultativa el CD e integrarse por directores u otros socios. Una comisión auxiliar muy especial es la **Comisión de Educación, Fomento e Integración Cooperativa (CEFIC)**, por cuanto se exige que en todas las cooperativas de primer grado debe funcionar en forma permanente (art. 43).

10. El régimen económico

Siendo este uno de los aspectos menos regulados en la legislación anterior, en la LGC se reguló la materia con bastante detalle. En primer lugar, se enumeraron claramente los diversos **recursos patrimoniales** (art. 52) con los que pueden contar las cooperativas, y luego se establece una definición y se regulan los alcances de cada uno de ellos. Los recursos patrimoniales son los siguientes: (i) el capital social, (ii) los fondos patrimoniales especiales, (iii) las reservas legales, estatutarias y voluntarias, (iv) las donaciones y legados, (v) los instrumentos de capitalización, (vi) los ajustes provenientes de las reexpresiones monetarias o de valuación y (vii) los resultados acumulados.

Se desarrollarán seguidamente los conceptos atinentes al **capital social** y a los **nuevos instrumentos de capitalización** previstos en la ley, para pasar seguidamente al tema de distribución de excedentes y operaciones con no socios, por ser aspectos que están dentro del mismo capítulo. El **capital social** está compuesto por los aportes obligatorios (art. 55) o voluntarios (art. 56) de los socios, los que se representan en «*partes sociales*» (art. 54). No hay exigencia de un monto mínimo legal de capital para la constitución de las cooperativas, pero en el estatuto debe estar determinado, del mismo modo que el valor de cada parte social y la cantidad mínima de partes sociales que debe integrar cada socio (arts. 15 y 58). No obstante, para algunas clases de cooperativas las exigencias de capitales mínimos surgen de la legislación correspondiente

al tipo de actividad, tal es el caso de las cooperativas de seguros y las de ahorro y crédito de intermediación financiera.

La LGC (art. 59) incorporó lo que ya era práctica en algunas clases de cooperativas (de ahorro y crédito, sobre todo): la posibilidad de que los socios realicen aportes de capital diferentes *«en proporción con el uso real o potencial de los servicios sociales, el trabajo u otra condición que presenten los socios en relación a la cooperativa»*.

En cuanto al plazo y la forma para la integración de las partes sociales mínimas —lo que podrá hacerse en dinero, en especie o en trabajo— será el estatuto de cada cooperativa donde deberá regularse (art. 54). Las partes sociales deben ser nominativas, indivisibles y de igual valor, representarse documentalmente (art. 60), y pueden transferirse *«a personas que reúnan las condiciones requeridas por el estatuto para ser socio, previa aprobación del Consejo Directivo»* (art. 54).

Por otro lado, y lo que constituye un elemento claramente novedoso, en la LGC (arts. 64 a 67) se incorporaron otros instrumentos de capitalización —con la finalidad de subsanar la problemática de la falta de capital que suelen tener las cooperativas— tal cual es la figura de las **participaciones subordinadas** y **participaciones con interés**. Estas son calificadas por la ley de naturaleza patrimonial y quedan sujetas al riesgo de gestión y pueden ser emitidas a socios o no socios. Las primeras abonan solamente una remuneración en caso de que la cooperativa emisora tenga excedentes, y las segundas aseguran la remuneración con independencia de los resultados de la cooperativa. Se trata, pues, de títulos con los siguientes caracteres: (i) nominativos; (ii) transferibles, con previa autorización del Consejo Directivo y si el estatuto así lo hubiese previsto; (iii) que no confieren derechos políticos ni sociales a sus tenedores, salvo la posibilidad de integrar la Comisión Fiscal si el estatuto lo prevé; (iv) el total de ellos no puede superar el 50% del patrimonio de la cooperativa; (v) se ubican en la misma prelación de cobro que corresponde a los socios en caso de disolución de la entidad; (vi) la posibilidad de su emisión debe estar prevista en el estatuto; y (vii) la resolución sobre la emisión y condiciones es competencia de la Asamblea General.

Ahora bien, en cuanto a uno de los aspectos generalmente más sensible en el campo de las cooperativas: el **destino de los excedentes**, la LGC (art. 70) reguló la cuestión con bastante exhaustividad, indicando la forma como se deben aplicar. En primer lugar (lo que podría llamarse el primer orden), se deberán abonar los intereses a pagar a los instrumentos de capitalización (estrictamente sería el pago de intereses a las participaciones subordinadas, por cuanto en las participaciones con interés son parte de los costos financieros de la cooperativa),

seguido de la recomposición de los rubros patrimoniales cuando hayan sido disminuidos por la absorción de pérdidas de ejercicios anteriores y compensar pérdidas aún pendientes de absorción.

En un segundo orden se deberán conformar reservas de esta forma: (1) el 15% hasta igualar al capital, reduciéndose al 10% (diez por ciento) a partir de ese momento y cesando al ser triplicado; (2) el 5% para un Fondo de Educación y Capacitación Cooperativa; y (3) el 10% para la constitución de una Reserva por concepto de operaciones con no socios (más adelante habrá una explicación sobre esto). Es de hacer notar que la reserva referida en (3) estrictamente no es de carácter patrimonial, sino que se trata de un fondo destinado a costear actividades de educación y capacitación.

Y, finalmente, en el tercer orden, el saldo será destinado al reparto entre los socios en concepto de retorno o a pagar intereses a las partes sociales integradas hasta el máximo de interés corriente en plaza, según determine la Asamblea. Pero, con la salvedad de que el monto a ser repartido entre los socios no podrá ser inferior al 50% de este saldo. Y en cuanto al criterio para el reparto entre los socios es el clásico (proveniente del tercer principio cooperativo): a) en las cooperativas de primer grado, en proporción a las operaciones efectuadas con la cooperativa o al trabajo realizado en ella; y b) en las cooperativas de segundo o ulterior grado, en proporción al capital social aportado o a los servicios utilizados, según establezca el estatuto.

Una cuestión que es pertinente anotar en este momento es el relativo a la clásica facultad de la asamblea de cada cooperativa de conformar otras reservas voluntarias (o incluso estatutarias). En efecto, el legislador previó dichas reservas en la enumeración ya mencionada del art. 52 numeral 3), y en la definición dada a las reservas en el art. 62: «*Las reservas son recursos provenientes de los excedentes netos de gestión aprobados por la Asamblea General ... y podrán ser constituidas por disposiciones legales, estatutarias o por voluntad de la Asamblea General.*», pero, omitió su mención expresa en el art. 70, en el cual le debió asignar un lugar; por ello, ha correspondido a los operadores jurídicos interpretar la ley y solucionar esa cuestión. En general, se ha incorporado en los estatutos de las cooperativas en el tercer orden, o sea, en conjunto con el reparto entre los socios y el pago a los intereses a las partes sociales integradas. Luego de ello ha resultado discutible si todo ese saldo puede volcarse a reservas voluntarias o debe respetarse el mínimo del 50% para reparto entre los socios. Se han dado las dos interpretaciones: la de que la cooperativa tiene autonomía para resolver y, por ende, destinar todo ese remanente a reservas voluntarias, o la de que la ley en ese punto es de orden público y ese mínimo debe respetarse, en cualquier caso.

Ahora bien, recientemente, ley N.º 19.996 de 03/11/2021 dio la última redacción al art. 70 de la LGC, agregando un inciso final en estos términos: «*El estatuto podrá destinar, con la aprobación por mayoría especial de dos tercios (2/3) de socios presentes en la Asamblea General Ordinaria, la totalidad o parte de los excedentes a un fondo de reserva con destino a la adquisición de tecnología, afrontar riesgos financieros o crediticios, o cualquier otro destino que signifique una mejora de la competitividad de la cooperativa.*» Como se puede apreciar, esta disposición viene a establecer bastante amplitud para la aplicación de todo o parte de los excedentes, evitando así el encasillamiento tan exhaustivo que tenía la redacción original de la norma. *Será también tarea del interprete armonizar esta disposición con lo establecido acerca de pago a los instrumentos de capitalización, reservas estipuladas y retorno a los socios.*

Asimismo, hay que agregar que la LGC (art. 72) establece la facultad de la Asamblea General para resolver «*por mayoría absoluta de presentes la capitalización de los importes destinados a retornos e intereses sobre las partes sociales.*» En estos casos se deberán emitir las partes sociales que correspondan a cada capitalización.

Dos apuntes finales sobre este tema: a) el régimen de distribución de excedentes y de constitución de reservas es general para todos los tipos de cooperativas, con la única excepción de que en las cooperativas de vivienda no se pueden repartir excedentes entre sus socios; y b) nada estableció la ley acerca de las pérdidas, por lo cual, el punto deberá ser regulado por los estatutos o cada asamblea general deberá resolver al respecto.

Por otro lado, está consagrado en la LGC (arts. 72 y 73) el **derecho al reembolso de las partes sociales** en el caso de pérdida de la calidad de socio, pero estableciendo al mismo tiempo una serie de posibles limitaciones en procura de que no se vea afectada la continuidad de la cooperativa. Las partes sociales deben reintegrarse en su valor nominal o, si el estatuto lo hubiera previsto, en valores reajustados. En otro trabajo (Reyes Lavega *et al.*, 2011: 141) hemos sostenido que, estando a las disposiciones legales, los límites al reintegro que pueden establecerse en el estatuto son de tres tipos: (i) (de cuantía) un tope por ejercicio económico de hasta un 5% del capital social, (ii) (de tiempo) la suspensión por hasta dos años en caso de pérdidas en determinado ejercicio económico; y (iii) (de funcionamiento) un tope vinculado a los requerimientos mínimos de capital propios de la actividad económica que desarrolle la cooperativa.

11. El régimen documental y contable

En cuanto al régimen contable de las cooperativas, la LGC (art. 78) contiene una regulación escasa, dado que remite «*a las disposiciones*

legales vigentes y a las disposiciones y criterios impartidos por la Auditoría Interna de la Nación u otros organismos».

Asimismo, el Consejo Directivo está obligado a presentar a la Asamblea anualmente los estados contables y un proyecto de distribución de excedentes o absorción de pérdidas, según corresponda. Y también es obligación de las cooperativas llevar —además de los libros contables que surgen de las normas correspondientes— varios libros sociales (art. 77): de registro de socios, de actas de los siguientes órganos sociales (asamblea general, consejo directivo, comisión fiscal y comité de recursos).

Por otro lado, no es obligación de las cooperativas contar con auditoría externa, pero pueden hacerlo (art. 79), y en algunos casos la obligación deviene de la normativa referida al tipo de actividad que practican (seguros o intermediación financiera).

12. Las operaciones con no socios

La LGC estableció de manera general la posibilidad de realizar operaciones con no socios, con la condición de que sea *«por razones de interés social o cuando fuera necesario para el mejor desarrollo de su actividad económica, siempre que no comprometa su autonomía»*, y de que *«no podrán otorgarse en condiciones más favorables que a los socios»* (art. 80). Asimismo, y como se dijo precedentemente, se estableció en el art. 70 una reserva obligatoria del 10% de los excedentes netos de cada ejercicio *«por concepto de operaciones con no socios»*, la cual solamente corresponde realizar en los ejercicios en los que efectivamente haya actividad con no socios (art. 25 del decreto 183/018). De esta forma, se procura que no se repartan excedentes que hayan sido generados por la actividad con personas no socias e, indudablemente, el monto del 10% es un guarismo ficto que facilita a la cooperativa, por cuanto no tiene que llevar contabilidad separada.

13. La integración entre cooperativas

Seguidamente, en la LGC se da tratamiento a la integración entre las cooperativas y resulta claro que, en este capítulo, el legislador se preocupó por generar amplias posibilidades, tanto en lo relativo a la integración de carácter socio-política (siendo esta la que mayor y notoriamente se da en Uruguay) como a la integración económica o empresarial (siendo escasa la integración en este sentido). Por cierto que no hay ninguna obligación de afiliación de las cooperativas a las federaciones de sus ramas, sino que se les deja en total libertad, pero, en general, las cooperativas se adhieren

porque de ese modo defienden mejor sus intereses comunes y en algunos casos también se brindan servicios de asistencia técnica u otra clase de apoyo. Para facilitar esta clase de integración la LGC previó en las Disposiciones Finales (art. 205) un estímulo: se permite que las cooperativas deduzcan del Impuesto que deben abonar al INACCOOP los pagos que realicen por concepto de cuotas a dichas entidades.

Por otro lado, en cuanto a facilitar la inter cooperación económica entre cooperativas se han establecido diversos instrumentos, a saber: la posibilidad de que las cooperativas se asocien entre ellas, o con entidades de otra naturaleza jurídica en tanto no pierdan su objetivo de servicio a los socios y no transfieran beneficios que les sean propios (art. 81), la fusión entre cooperativas (art. 83), la fusión por incorporación entre cooperativas y de otras entidades jurídicas a las primeras (art. 84), la posibilidad de que en las cooperativas de segundo o ulterior grado se integren personas jurídicas de otra naturaleza jurídica y aún personas físicas, con un límite del 20% del total del capital social de aquellas (art. 86), el voto ponderado en las de segundo o ulterior grado, según número de socios, capital aportado, servicios utilizados u otros criterios que establezca el estatuto (art. 88), las corporaciones cooperativas, o sea, asociaciones empresariales con el objeto de definir políticas empresariales, planes estratégicos o la gestión de los recursos y actividades comunes (art. 89), las cooperativas mixtas, en las que el 51% del capital, por lo menos, debe pertenecer al colectivo de socios cooperativos, y no más del 49% al colectivo de socios regidos —en su interior— por la ley de sociedades anónimas (art. 90), y la posibilidad de crear secciones con actividades complementarias del objeto principal, las que no podrán superar, individualmente, el 20% de la actividad principal, y en conjunto el 50% (arts. 91 y 92). Es de señalar que por el art. 301 de la ley 20.075, aprobada muy pocos días antes de la entrega de este trabajo (se trata de la ley anual de rendición de cuentas, que suelen incluir articulados muy profusos y diversos), se modificó el art. 90 de la LGC, estableciéndose que «el volumen de operaciones de una sección o de todas las secciones en forma conjunta, en ningún caso podrán superar el 60% del volumen total de operaciones de la cooperativa».

14. La disolución y liquidación

En este punto es de señalar que, casi en forma simultánea a la LGC, se aprobó la nueva ley de concursos N.º 18.387, la que estableció un amplio campo de aplicación, quedando comprendidas en los procedimientos allí establecidos la totalidad de las empresas y, entre ellas, las cooperativas.

De todos modos, corresponde compatibilizar las normas de la LGC (art. 93 a 97) relativas a esta materia con la ley antes mencionada, y en particular corresponde mencionar que se establecen causales específicas de disolución de las cooperativas (art. 93) y que luego de pagadas las «*deudas y devuelto el valor de los aportes*» el remanente deberá ser entregado al Instituto Nacional del Cooperativismo (INACCOOP) (art. 97).

15. De las cooperativas en particular

A continuación, se hará referencia a los principales aspectos de cada clase de cooperativa, todo lo cual está contenido, como se dijo al principio, en el Título II de la LGC. La clasificación recogida en la ley se basa en el objeto social (o tipo de actividad) al que cada cooperativa se aboca. La enumeración no es taxativa, pudiendo constituirse «*otras cooperativas, con tal de que quede determinada la actividad que desarrollarán y los derechos y las obligaciones de los socios, en cuyo caso se aplicará la normativa prevista para la clase de cooperativas con las que aquéllas guarden mayor analogía.*» (art. 98).

Las clases de cooperativas previstas en la LGC son las siguientes: *de trabajo, de consumo, agrarias, de vivienda, de ahorro y crédito, de seguros, de garantías recíprocas, sociales y de artistas y oficios conexos.*

16. Las cooperativas de trabajo

El objeto de las **cooperativas de trabajo** es «*proporcionar a sus socios puestos de trabajo*» (art. 99), previéndose dos formas: la primera (la más clásica) implica «*una organización conjunta destinada a producir bienes o servicios, en cualquier sector de la actividad económica*», y la segunda corresponde a las que «*tengan por objeto la comercialización en común de productos o servicios*», pero con dos condiciones: a) que «*sus socios no tengan trabajadores dependientes para cumplir su rol u oficio*»; y b) que «*el uso de los medios de producción del socio esté afectado exclusivamente al cumplimiento del objeto de la cooperativa, salvo autorización expresa de esta*». En esta segunda forma está implícito en la definición que se trata de la comercialización de bienes o servicios producidos por los socios en forma individual. (A esta segunda clase en otras legislaciones se le califica como cooperativas de distribución.)

Como es sabido, en estas cooperativas se aúnan en las mismas personas tanto la realización de las tareas específicas para la producción de bienes o servicios, como la gestión y dirección de la empresa. Por nuestra parte, consideramos que los socios de las cooperativas de tra-

bajo no adquieren la condición de empleados asalariados, por el contrario, su relación con la cooperativa es asociativa; la LGC lo dice expresamente: «*La relación de los socios con la cooperativa es societaria.*» (art. 99). Esto también se puede explicar diciendo que los socios, además de llevar adelante una determinada tarea para la producción de un determinado bien o servicio, asumen la actividad comúnmente denominada empresarial, o sea, la administración y conducción de la empresa, y, asumen por ello las responsabilidades y los riesgos consecuentes (Reyes Lavega, Lamenza, Gutierrez y Machado (2011: 217).

De lo antes mencionado, se concluye que los socios de una cooperativa de trabajo no otorgan un contrato de trabajo con la cooperativa, porque no tienen una relación de dependencia o subordinación jurídica, en tanto ellos mismos son quienes adoptan las decisiones de dirección (como se dijo); su relación con la cooperativa se traduce en *actos cooperativos*. La LGC transita en esta dirección, lo cual se puede apreciar en los siguientes pasajes: (i) afirma que la relación del socio con la cooperativa es de carácter societario (art. 99), (ii) distingue entre «*trabajadores en relación de dependencia*» (art. 100) y «*remuneración de los trabajadores socios*» (art. 101), y (iii) si bien dicha remuneración mensual no debe ser inferior a los montos emitidos a nivel general (el «*laudo*», dice la ley) que correspondan a la rama de actividad en que se encuentre cada cooperativa, no tienen el carácter salarial sino que son «*a cuenta de los excedentes*» (art. 101).

Es pertinente también comentar que la expresa previsión de que a todos los trabajadores, «*tengan o no la calidad de socios*» (art. 102), les serán aplicables las normas de protección de la legislación laboral y de la seguridad social (excepto la indemnización por despido), estaría basada en el interés del legislador de que las cooperativas mantengan para sus socios el mismo nivel de beneficios que tienen los trabajadores en general, y, a la vez, estaría indicando que los socios de las cooperativas no son trabajadores asalariados, pues, de lo contrario, no habría tenido necesidad de incluir en la ley tal disposición.

La LGC mantiene lo prescripto en los antecedentes legales en cuanto a permitir que las cooperativas de trabajo tengan personal asalariado, dentro de ciertos límites: hasta un 20% de los socios de la cooperativa (art. 100). También la LGC agrega otras excepciones, por encima de ese porcentaje: contratados para cubrir necesidades cíclicas o actividades de temporada, para cubrir licencias de socios, contratados temporalmente en el marco de políticas públicas de fomento del empleo o de la formación profesional o en virtud de disposiciones del fomento del empleo de las personas con disminuciones físicas o psíquicas, y personas cuya dedicación horaria no exceda las doce horas

semanales. Por cierto, que no hay dudas de que los vínculos «con sus *trabajadores dependientes se rigen por la legislación laboral*», como lo establece la LGC con carácter general (art. 9 último inciso).

En esta clase de cooperativas la contratación de personas asalariadas implica justamente la realización de operaciones con no socios, por lo cual, en caso de obtener excedentes se deberá aplicar la reserva especial vista cuando tratamos el régimen del art. 70.

Esta relativa amplitud para contratar personas asalariadas puede considerarse un riesgo de desvirtuación de las cooperativas, por lo cual, será muy importante el estricto respeto a los límites establecidos, como así también las prácticas en el sentido de permitir que estas personas se vayan convirtiendo en socias de las cooperativas, en cuanto ello sea posible. Es de apuntar que estas personas asalariadas pueden revestir también la calidad de *aspirantes* a socios, la cual sin ser esta una figura prevista en la ley, suele incorporarse en los estatutos de las cooperativas: básicamente se establece que la persona podrá participar de la vida cooperativa (con voz y sin voto) y que luego de un año o 18 meses tendrá el derecho a adquirir la calidad de socia, si el Consejo Directivo la evaluó positivamente. Hoy en día se trata de una reivindicación de la Federación del ramo el darle jerarquía legal a tal instrumento.

Por último, en este capítulo se incorporaron algunas disposiciones tendientes a facilitar los procesos de recuperación de empresas por parte de los trabajadores (empresas de capital que quiebran y que los trabajadores procuran su mantenimiento para conservar los puestos de trabajo), a saber: a) la facultad a la Justicia para designar como depositaria y concederles el uso de las instalaciones a la cooperativa de trabajo «*que se haya constituido con la totalidad o parte del personal*» de la empresa en liquidación (art. 104); y b) la posibilidad de solicitar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la suspensión temporal de los laudos salariales vigentes o la realización de horas solidarias (sin remuneración y sin aportes a la seguridad social), siempre y cuando exista una resolución adoptada por una mayoría especial en la Asamblea General (3/4) (art. 105).

17. Las cooperativas de consumo

La LGC fue muy escueta en relación con las *cooperativas de consumo* estableciendo solamente que son «*aquellas que tienen por objeto satisfacer las necesidades de consumo de bienes y servicios de sus socios, pudiendo realizar para ello todo tipo de actos y contratos*» (art. 106). En este tipo de cooperativas solo cabe la opción de que sean

de responsabilidad limitada, es decir, se excluye la alternativa de la responsabilidad suplementada (art. 107).

No debe llamar la atención que para este tipo de cooperativas —así como para otras— se hayan establecido muy escasas normas, porque, en definitiva, no tiene peculiaridades que requieran una regulación más allá de lo prescripto en la Parte General. Por ello, en todo lo atinente a la constitución, a los socios, a la organización y administración, al régimen económico-patrimonial, a las posibles asociaciones, fusiones, incorporaciones, secciones, otras modalidades de colaboración, disolución, liquidación, control estatal, etc., se debe estar al articulado de dicha parte general.

Las cooperativas de consumo, en definitiva, suministran bienes y servicios a sus socios, eliminando la intermediación y procurando las condiciones más ventajosas en cuanto a calidad, costo y entrega. Durante varias décadas en Uruguay estas cooperativas tuvieron un gran desarrollo, aunque en los últimos 30 o 40 años han sentido fuertemente el impacto de la competencia de las «nuevas formas» de consumo y medios de pago (shopping center, grandes superficies, compras por internet, tarjetas de crédito y débito, etc.)

Asimismo, es de señalar que, dada la amplia definición legal, esta clase de cooperativas pueden estar conformadas por personas cuyo interés sea la adquisición de bienes de consumo familiar, o por pequeños y medianos empresarios, o profesionales, que se unan con el fin de adquirir herramientas o materias primas para desarrollar sus actividades profesionales o productivas.

18. Las cooperativas agrarias

Las cooperativas agrarias son aquellas *«que tienen por objeto efectuar o facilitar todas o algunas de las operaciones concernientes a la producción, transformación, conservación, clasificación, elaboración, comercialización, importación o exportación de productos provenientes de la actividad agraria en sus diversas formas, realizada en común o individualmente por sus miembros»* (art. 108).

En este caso se realiza una descripción de las actividades que pueden realizar para cumplir con su objeto social (art. 109). Por ejemplo: *«la adquisición, importación y empleo de máquinas, instrumentos y demás insumos necesarios para la explotación agraria», «todos los actos de administración y disposición necesarios para cumplir con sus fines específicos»*. Este tipo de agregados denota el tránsito desde un conjunto de leyes particulares a una ley general, y los «arrastres» que se

traen de las primeras. Estrictamente, no serían necesarias estas prescripciones, por cuanto son actividades que están implícitamente incluidas dentro de las necesarias para poder cumplir con el objeto social.

Otras de las actividades previstas es la de «*Gestionar y administrar, a favor de sus socios, créditos de organismos nacionales, extranjeros e internacionales*» (también contenida en el art. 109). En este caso también podría decirse lo mismo que para las anteriores, pero es de reconocer por más que esta actividad parece asemejarse a las tareas de una cooperativa de ahorro y crédito, en tanto se limite a lo establecido no sería necesario la creación de una sección específica de las previstas en el art. 91.

Una condición fundamental para ser socio en estas cooperativas es la de «*realizar la actividad agraria que requieran los estatutos*» (art. 110).

Otras particularidades de las cooperativas agrarias son: la posibilidad de prever en los estatutos el procedimiento para convertir las deudas de los socios en títulos ejecutivos, lo que permite a la cooperativa la vía del juicio ejecutivo en caso de incumplimiento (se trata de un procedimiento más rápido que el juicio ordinario) (art. 112); también el estatuto podrá prever la obligación del envío total o parcial de la producción a la cooperativa, a efectos de su comercialización (art. 113); y, finalmente, la cooperativa podrá ser de responsabilidad limitada o suplementada, pero en este último caso no rige el límite de 20 veces el capital integrado, previsto en el art. 20 de la ley (art. 115).

19. Las cooperativas de vivienda

Se trata de la clase que tiene más particularidades, por eso su capítulo es el más extenso: 44 artículos. Asimismo, constituye un modelo de cooperativismo muy innovador y que ha sido objeto de estudio en varios países (Nahoum, Benjamín, 2008:20). A su vez, dado que el tratamiento de algunos de sus elementos están dispersos en el capítulo, no haremos una exposición tan lineal, sino que recurriremos más bien a agrupamientos temáticos.

Se definen como las cooperativas «*que tienen por objeto principal proveer de alojamiento adecuado y estable a sus socios, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros, y proporcionar servicios complementarios a la vivienda*» (art. 117). Los «*servicios complementarios*» en la práctica se concretan en escuelas, policlínicas, centros sociales y deportivos, bibliotecas, centros de actividades para personas de la tercera edad, etc.

Este capítulo agrega a los principios cooperativos universales (recogidos en el art. 7, como se dijo) dos más: a) que el suministro de vivienda deber ser al costo, no admitiéndose ningún tipo de práctica especulativa, y b) que los excedentes, si los hubiese, no pueden ser repartidos, sino que deberán ser capitalizados (art. 119). Esta disposición incluye desde el año 2019 (ultima redacción dada por ley 19.837) algo muy innovador: la posibilidad de que en estas cooperativas exista la «cotitularidad», esto es, la participación social podrá ser compartida (incluso con derecho a voto) por ambas personas integrantes de una pareja (matrimonio o concubinato reconocido judicialmente o no); esto encuentra claramente su fundamento en la equidad de género.

La ley prevé tres clasificaciones diferentes en este capítulo, las que se describen seguidamente.

Matrices y Unidades: Las *cooperativas matrices* son «aquellas que reciben en forma abierta la inscripción de socios mediante un compromiso de aportes sistemáticos de ahorro y con la finalidad de asistirlos en la organización de unidades cooperativas de vivienda» (art. 148). Hoy en día casi no se utiliza esta modalidad. Las *unidades cooperativas de vivienda* son las que tienen por finalidad proporcionar directamente viviendas y servicios complementarios en un terreno determinado (art. 127).

Las dos clasificaciones que siguen corresponden a las *unidades cooperativas de vivienda*. A su vez, se combinan (o aplican) conjuntamente en cada cooperativa.

Usuarios y Propietarios: Esta clasificación refiere a la forma de vinculación de los socios con las viviendas y da cuenta de dos modalidades: las *cooperativas de usuarios*, es decir, las que atribuyen a los socios el derecho de uso y goce (art. 129), manteniendo la cooperativa la propiedad de las viviendas; y las *cooperativas de propietarios*, o sea, las que atribuyen a los socios la propiedad individual sobre las viviendas, en el marco del conocido como régimen de propiedad horizontal (art. 130).

Por su parte, las de *propietarios* se pueden, a su vez, subdividir en «*de entrega inmediata*» y «*de entrega diferida*» (art. 146). Las primeras son las que en forma «inmediata» a la construcción y adjudicación de las viviendas se procede al traspaso de la propiedad a los socios y se otorga, simultáneamente, la novación por cambio de deudor del préstamo hipotecario, es decir, el socio asume directa y personalmente la deuda que la cooperativa contrajo para la construcción, en la cuota parte correspondiente a su vivienda, y se retira la cooperativa de la relación crediticia. Las segundas son aquellas en que la cooperativa retiene la propiedad de las viviendas, difiriendo su traspaso a los socios hasta

la finalización del préstamo hipotecario; mientras tanto, la relación del socio con la cooperativa se rige por el régimen correspondiente a las de usuarios.

De Ayuda Mutua y de Ahorro Previo: Este criterio de clasificación refiere a la forma en que el socio realiza el aporte inicial a su cooperativa, a fin de construir las viviendas. Las primeras son aquellas en las que los socios (o integrantes de su núcleo familiar) cumplen horas de trabajo comunitariamente (*ayuda mutua*) y bajo la dirección técnica de la cooperativa, para la construcción del complejo de viviendas, sin conocer de antemano cuál de ellas le será adjudicada. Las horas de trabajos son valuadas en Unidades Reajustables (unidad de medida actualizable por el Índice Medio de Salarios), y con ese valor pasan a formar parte del capital social que las personas integran en la cooperativa. Esa cantidad de horas debe ser equivalente, por lo menos, al 15% del total del costo de construcción de las viviendas (valor de tasación, dice la ley). En cambio, en la segunda modalidad, las horas de trabajo son sustituidas por el *ahorro previo* de cada socio, el que también debe ser equivalente por lo menos al 15% e integra el capital social.

Ahora bien, en adelante se hará referencia a características más que nada de cooperativas de usuarios, más que nada porque el legislador se concentró en la regulación de este régimen, lo cual resulta lógico por cuanto en las cooperativas de propietarios (que solo cuentan con dos artículos específicos: 146 y 147) desde que se le asigna la propiedad individual a cada uno de los socios, rige el régimen general de propiedad horizontal, el cual tiene una profusa regulación en el Derecho Común. De todos modos, es de señalar que los operadores jurídicos han encontrado algunas dificultades por la escasa regulación en relación con este proceso de pasaje a propiedad horizontal.

La participación social en una cooperativa de vivienda de usuarios confiere como uno de los derechos principales el uso y goce de una de las viviendas de la cooperativa. La adjudicación del uso y goce sobre determinada vivienda se instrumenta en el denominado «documento de uso y goce», donde se dejan asentados las principales obligaciones y derechos tanto del socio como de la cooperativa (art. 135). El socio está obligado a destinar la respectiva vivienda para residencia propia y de su familia, no pudiendo arrendarla ni cederla (art. 136).

Las causas para el retiro del socio (por acto *entre vivos*) son las comunes: renuncia o exclusión. En ambos casos el socio debe entregar la vivienda en un plazo de 90 días desde el siguiente al de la resolución, y la cooperativa dispondrá de un plazo de 12 meses, desde la restitución de la vivienda, para hacer efectivo el pago del 50% del monto del reintegro que le corresponda al socio, y el restante 50% deberá hacerlo

efectivo en forma posterior a que sea designado el nuevo socio que lo sustituya, pero no más tarde de 48 meses desde la restitución de la vivienda (art. 137).

En caso de que el retiro sea por renuncia, el socio tiene derecho al reintegro equivalente al valor de tasación de sus partes sociales, menos las deudas que corresponda deducir y menos un 10% del valor resultante. En caso en que el retiro no se considere justificado la deducción alcanzará al 25% del valor resultante. Todo lo antedicho dentro del plazo de 10 años de adjudicada la vivienda; en cambio, los retiros posteriores a los diez años de adjudicación de la vivienda, no podrán considerarse no justificados (art. 138).

En el caso de exclusión del socio y de resistencia o demora en entregar la vivienda, se establecen dos procedimientos diferentes: a) en el periodo que va desde el ingreso hasta la adjudicación de la vivienda habrá un procedimiento interno (art. 140 literal A); y b) en el caso en que haya sido adjudicada la vivienda se tratará de un proceso judicial (art. 140 literal B), y en este caso se podrá hacer un abatimiento en los reintegros al socio de entre el 50% y el 75%, si así estuviere establecido en el estatuto (art. 140 literal B).

En caso de fallecimiento del socio los herederos podrán optar entre (a) continuar con la participación social (y el uso y goce de la vivienda), en cuyo caso deberán designar a uno de ellos como socio titular, o (b) por retirarse de la cooperativa recibiendo el valor de las partes sociales.

Y en caso de disolución de matrimonio o unión concubinaria reconocida judicialmente, tendrá preferencia para continuar en el uso y goce aquel cónyuge o concubino/a que conserve la tenencia de los hijos, sin perjuicio de las compensaciones que correspondieren (art. 141). La última redacción de esta norma (por ley del año 2019) incluyó también la preferencia a favor de la persona que hubiera sido objeto de violencia de género por parte de su pareja.

La cooperativa tiene como principales obligaciones: construir las viviendas, poner a los socios en posesión material de las mismas, defenderlos en caso de perturbaciones de terceros y pagar los préstamos, intereses, contribuciones, reparaciones y demás obligaciones y servicios comunes (art. 143). La cooperativa deberá hacerse cargo de las reparaciones que deriven del uso normal de la vivienda y no se produzcan por culpa del usuario, durante los cinco primeros años (art. 144). Para regular las relaciones entre la cooperativa y los socios (usuarios) se deben aplicar, en todo lo que no se oponga a la LGC, las disposiciones del Código Civil relativas al arrendamiento (art. 145).

Como particularidades relativas a la organización y administración deben apuntarse las siguientes: (i) las elecciones de miembros del Con-

sejo Directivo y de la Comisión Fiscal se deberán hacer siempre por votación secreta y obligatoria, y, si se utiliza el sistema de listas, debe aplicarse el criterio de representación proporcional; (ii) el carácter honorario de los integrantes de los órganos sociales, o sea, a diferencia de las demás cooperativas los directivos no pueden tener compensación; (iii) la posibilidad de que en representación del socio actué un integrante del núcleo familiar en los órganos sociales; (iv) los socios pueden estar representados en las asambleas por otro socio (idem a la parte general), y también por un integrante del núcleo familiar (arts. 120 y 121); (v) las cooperativas cuyo número de socios sea inferior a 20 pueden reducir sus órganos a la Asamblea General y al Consejo Directivo y, en tal caso, las funciones de la Comisión Fiscal y de la Comisión de Educación, Fomento e Integración Cooperativa serán desempeñadas por la propia Asamblea General (art. 132).

En cuanto a los aspectos patrimoniales, es de destacar que el capital social integrado por los socios (partes sociales) se debe registrar en unidades reajustables, esto permite su permanente actualización, y cada parte social no puede ser inferior a dos unidades reajustables. La cooperativa podrá exigir también el pago de cuotas de administración, de mantenimiento y servicios comunes, no integrando estas el capital social y, por ende, no serán reintegrables al socio en caso de retiro (arts. 123, 139 y 142).

Finalmente, la LGC prevé la existencia de los Institutos de Asistencia Técnica (IAT) deben «proporcionar al costo servicios jurídicos, de educación cooperativa, financieros, económicos y sociales a las cooperativas ... pudiendo también incluir los servicios técnicos de proyecto y dirección de obras» (art. 156). Deben tener personalidad jurídica, constituyéndose bajo una modalidad societaria, cooperativa o asociativa (art. 157), y no pueden distribuir excedentes si los obtuvieran (art. 160). El costo de los servicios de los Institutos no puede superar, en ningún caso, el 10% del valor total de las obras (art. 159).

20. Las cooperativas de ahorro y crédito

Las *cooperativas de ahorro y crédito* (en adelante CAyC) son las que «*tienen por objeto promover el ahorro de sus socios y proporcionarles créditos y otros servicios financieros*» (art. 162). Se dividen en dos subclases: *de intermediación financiera* y *de capitalización*. Las primeras son aquellas que pueden tener dicha actividad, por ende, estarán comprendidas en el ámbito de la ley de intermediación financiera y controladas por el Banco Central del Uruguay (BCU). Las segundas tienen por objeto

principal operar con los aportes sistemáticos (de capital) de sus socios, no pudiendo recibir depósitos bancarios de sus socios ni de terceros, y no están sometidas al control del BCU (art. 163), sino al de la Auditoría Interna de la Nación (como se verá más adelante, con carácter general).

En caso en que las CAyC emitan participaciones subordinadas o participaciones con interés (recuérdese que son instrumentos financieros para captar inversiones, ya visto en la Parte General), tales recursos formarán parte del «*patrimonio esencial y contable de la cooperativa*» (art. 164). Esta disposición denota el especial interés de reafirmar la calificación jurídico-contable de estos instrumentos, especialmente por la particular relevancia que tienen en este tipo de cooperativas las exigencias mínimas patrimoniales y, además, porque con antelación a la LGC fue muy discutida su naturaleza.³ Hoy en día algunas CAyC emiten participaciones, pero de forma poco significativa.

La Recopilación de Normas de Regulación y Control del Sistema Financiero (RNRCSF), que dicta el BCU contiene una profusa regulación administrativa, dentro de lo cual prevé la existencia de dos categorías de licencias para las cooperativas de intermediación financiera; por un lado, las de *plena operatoria bancaria* y, por otro, las de *operatoria restringida*. Asimismo, en la RNRCSF está prevista la categoría de *empresas administradoras de crédito*, tratándose de aquellas entidades que —sin practicar intermediación financiera— operan con tarjetas de crédito o con el sistema de órdenes de compras. En tal caso, independientemente de su forma jurídica, sus actividades deben someterse al control y requisitos del BCU; por ello, algunas cooperativas están comprendidas en esta categoría.

Por otro lado, en este capítulo de la LGC se incluyen una serie de disposiciones que tienen la finalidad de dotar de sanidad al sistema cooperativo de ahorro y crédito. En las cooperativas de capitalización «*ningún socio a título individual o conjuntamente con su grupo económico o familiar, podrá ser titular de más de un 10% (diez por ciento) de las partes sociales de la cooperativa. En el caso de socios que sean cooperativa u otra persona jurídica sin fines de lucro, ese porcentaje podrá alcanzar un máximo de un 15% (quince por ciento)*» (art. 165 núm. 2).

En cuanto a la obtención de fondos (pasivos financieros) para ampliar sus operaciones, las cooperativas de capitalización deberán ope-

³ Antes de la LGC las cooperativas podían emitir «*acciones con interés*». Se trataba de una figura prevista en un decreto del año 1948, con muy escasa regulación y que el BCU no aceptaba para el cálculo de la Responsabilidad Patrimonial Neta (RPN) en las cooperativas de ahorro y crédito.

rar dentro de este elenco: «A) *Instituciones supervisadas por el Banco Central del Uruguay*. B) *Instituciones pertenecientes al movimiento cooperativo nacional o internacional*. C) *Bancos estatales o instituciones sin fines de lucro*. D) *El Estado*. E) *La Corporación Nacional para el Desarrollo*. F) *Organismos Internacionales*. G) *Fideicomisos financieros o de garantía administrados por fiduciarios de reconocida solvencia técnica a juicio de la Auditoría Interna de la Nación*» (art. 165 num. 3). También se establece que la AIN «*podrá considerar otra fuente de financiamiento*».

También se establecieron límites para el otorgamiento de los créditos (préstamos): a) en las cooperativas de capitalización el monto de los créditos que se otorgue a cada socio individualmente o a su grupo económico o familiar, no puede exceder «*el equivalente al 10% (diez por ciento) del patrimonio de la entidad. Tratándose de socios que sean cooperativa y otras personas jurídicas sin fines de lucro, se podrá alcanzar un máximo del 15% (quince por ciento)*»; y b) en las cooperativas de intermediación financiera se estará a los límites que determine la normativa del BCU.

En cuanto al funcionamiento de las asambleas generales se establece un quórum mínimo (más riguroso que en la Parte General) «*de un número de socios no inferior al 10% (diez por ciento) de los socios activos*» en primera convocatoria y el «*5% (cinco por ciento) de los mismos o treinta socios activos (el menor de ambos) en segunda convocatoria*». Si se tratase de asamblea de delegados (posibilidad prevista en la ley para todos los tipos de cooperativas) «*deberán constituirse con no menos de cincuenta delegados y su quórum mínimo será del 50%*».

El incumplimiento tanto de los requerimientos antes mencionados como de los principios cooperativos, puede ameritar la «*pérdida del derecho a gozar de las exoneraciones tributarias y del derecho de retención, según la gravedad del incumplimiento ... y sin perjuicio de la posibilidad sustancial y temporal de subsanación*» (art. 166).

21. Las cooperativas de seguros

La LGC reguló en un solo artículo a las cooperativas de seguros, el que contiene su definición y una reafirmación que podría verse un tanto ociosa en cuanto a la legislación aplicable, aunque también puede entenderse como una reafirmación necesaria. En efecto, se consigna que son aquellas que «*tienen por objeto la actividad aseguradora y reaseguradora en cualquiera de sus ramas*», y luego se agrega que

«se registrarán por lo dispuesto en esta ley y por la normativa pertinente en materia de seguros» (art. 170).

El monopolio estatal de la actividad aseguradora fue eliminado en 1993 (ley 16.423) y desde entonces en adelante existe una regulación y supervisión por parte de la Superintendencia de Servicios Financieros del BCU. La normativa está contenida en la Recopilación de Normas de Seguros y Reaseguros (RCSR), en la que se encuentran regulados, con exhaustividad, todos los aspectos de los tres grandes grupos en que se divide la actividad: a) seguros de vida o de personas; b) seguros previsionales; y c) seguros generales o patrimoniales, subdivididos en las siguientes ramas: incendio, vehículos automotores y remolcados, robos y riesgos similares, responsabilidad civil, caución, transporte y otros. Asimismo, la actividad cuenta con la moderna ley de seguros N.º 19.678 (de 2018) que regula lo concerniente a los contratos de seguros, a los reaseguros y al mercado del ramo.

En ese marco es que deben operar las cooperativas y también las mutuas de seguros. De estas últimas operan unas cuantas, sobre todo en el ramo de automotores, y existe una cooperativa de segundo grado que, siendo propiedad de varias cooperativas uruguayas de primer grado y contando con la participación de dos cooperativas del exterior, tiene operaciones en casi todas las ramas.

22. Las cooperativas de garantía recíproca

También en este caso la LGC destinó un solo artículo, en el que se define a estas cooperativas como «*las que tienen por objeto la prestación de servicios de garantía o aval o fianza para respaldar operaciones de sus miembros, pudiendo brindar también servicios de asesoramiento*» (art. 171).

El servicio de este tipo de cooperativas se vincula a la necesidad de pequeños y medianos empresarios (personas jurídicas o físicas), que no cuenten con patrimonio suficiente o bienes que les sirvan como garantías (reales o personales) de las obligaciones por los créditos que contraigan. Se trata de una modalidad muy poco desarrollada en nuestro medio, y habiendo funcionado una cooperativa en este ramo al día de hoy no opera ninguna. La actividad de garantías recíprocas encuentra regulación general en la ley 17.243 (de 2000) y modificativas.

23. Las cooperativas sociales

Se definen como «*aquellas cooperativas de trabajo que tienen por objeto proporcionar a sus socios un puesto de trabajo para el desarrollo de distintas actividades económicas, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, con el fin de lograr la inserción social y laboral de los jefes y jefas de hogares pertenecientes a sectores con necesidades básicas insatisfechas, jóvenes, discapacitados, minorías étnicas y todo grupo en situación de extrema vulnerabilidad social*» (art. 172).

Por su parte, el decreto 183/018 establece los factores que el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) debe ponderar para la determinación de los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica (ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria).

Se trata, pues, de un subtipo de cooperativa de trabajo (suministran un puesto de trabajo), por lo que se le aplican las disposiciones de estas (art. 173) en todo lo que no esté específicamente regulado en su capítulo, y sin perjuicio de la Parte General de la Ley, por cierto.

Las cooperativas sociales serán autorizadas (en forma previa a su inscripción en el Registro de Personas Jurídicas) y controladas por el MIDES. No obstante, la AIN podrá establecer criterios técnicos de control y, si aquel lo solicita, podrá ejercer funciones de fiscalización (art. 211).

Como en todas las clases de cooperativas podrá haber socios mayores de edad, menores e incapaces, y en los últimos dos casos no se requiere autorización alguna. La administración y representación debe ser ejercida por los mayores de edad, salvo que la cantidad de socios mayores no sea suficiente en cuyo caso sí podrá ser ejercida por menores o incapaces, quienes deberán hacerlo por medio de sus representantes legales (art. 175).

Las cooperativas sociales se han desarrollado, en los últimos años, en diversos países, particularmente en áreas donde el llamado Estado de Bienestar se ha contraído. Se conocen dos tipos de cooperativas sociales, que en general se identifican con las denominaciones de *cooperativas de iniciativa social* y *cooperativas de inserción social*. Las primeras nuclea a técnicos especializados en servicios sociales (salud, educación, cuidado de personas, etc.) y se dedican a servir a grupos de personas a los que se pretende promover. Las segundas tienen el objetivo de incluir, por medio del trabajo asociado, sobre todo a personas pertenecientes a grupos vulnerables o desprotegidos. En la LGC solo se previó la segunda modalidad.

La LGC establece los siguientes requisitos (particularidades) para ser calificada como cooperativa social: (i) el estatuto debe establecer la irrepartibilidad de los excedentes, los que deben destinarse a crear reservas; (ii) todos los cargos directivos deben ser gratuitos; (iii) la retribución de sus socios no puede superar las correspondientes a su rama de actividad; (iv) un mínimo de 75% de los socios deben pertenecer a sectores en situación de vulnerabilidad (art. 174).

En cuanto a los elementos de promoción y apoyo se previeron los siguientes: (i) los socios serán capacitados en los principios cooperativos, en los aspectos propios de la actividad que desarrollen y se les brindará asistencia técnica para la gestión para garantizar su viabilidad; (ii) se les declara de interés general y exonera en forma genérica de tributos, incluyendo los aportes patronales y el Fonasa; (iii) se les facilita la contratación de estas cooperativas por parte de la Administración Pública, pudiendo esta contratar en forma directa con estas cooperativas hasta el monto de la licitación abreviada (arts. 177, 178 y 179).

24. Las cooperativas de artistas y oficios conexos

Se les define como «*aquellas cooperativas de trabajo constituidas por personas físicas calificadas como artistas, intérpretes o ejecutantes, así como por aquellas que desarrollen actividades u oficios conexos a las mismas*» (art. 180). Se trata de otra subclase de cooperativa de trabajo (suministra puestos de trabajo), cuya particularidad es la calificación de sus integrantes. No estaban previstas en el proyecto de ley, pero una coyuntura particular llevó a su incorporación a último momento. Por aquella época se estaba en la búsqueda de una solución para el problema de la aportación a la seguridad social de estos trabajadores. En paralelo se trataba en el Parlamento un proyecto de ley denominado «*Estatuto del Artista y Oficios Conexos*», el cual se aprobó como ley N.º 18.384 y se consideró pertinente crear una clase de cooperativa específica.

Ambas leyes hoy en día se complementan, pues para determinar quienes pueden integrar este tipo de cooperativas se debe recurrir a la definición de «*artista, intérprete o ejecutante*» que surge de la precita ley 18.384; quienes, además, deben estar inscriptos en el Registro Nacional de Artistas y Actividades Conexas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Como en las demás cooperativas de trabajo, el régimen de trabajo será acordado entre los socios, con la salvedad de que «*en caso de ausencia de acuerdo se regirá por los usos y costumbres*» (art. 182). Es

dable de señalar que, conforme con el inc. 2.º del art. 9.º del Código Civil, «*La costumbre no constituye derecho, sino en los casos en que la Ley se remite a ella*»; y este sería, precisamente, un caso en que la norma, por excepción, le atribuye naturaleza de fuente de derecho a la costumbre (Reyes Lavega *et al.*, 2011: 372).

Un aspecto que vino a dejar claro la ley es lo relativo a la seguridad social en tanto estableció que «*los socios aportarán por los períodos efectivos de actividad y en base a las remuneraciones realmente percibidas*» (art. 183), habiendo sido esta una de las razones de la creación de este tipo de cooperativas.

25. La promoción del cooperativismo

El Título III de la LGC contiene un conjunto de disposiciones que regulan todo lo relativo a la promoción de las cooperativas y al control estatal de las mismas. En el primer campo la gran innovación fue la creación del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOO), bajo la forma de persona pública no estatal (regulada por el Derecho Privado) y vinculándose al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con el objetivo de «*promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país*» (art. 186). De esta forma se le da una determinada unidad a la promoción del cooperativismo en todas sus ramas, y sin duda también le genera una mayor visibilidad dentro del esquema institucional público.

Dicho Instituto se inserta en un marco declarativo/programático netamente favorable para estas formas de organización. En efecto, la LGC determina (art. 185) que: «*El Estado promoverá la aprobación de políticas públicas orientadas al sector cooperativo y de la economía social en general, facilitará el acceso a fuentes de financiamiento públicas y privadas y brindará el apoyo de sus diferentes Ministerios y áreas en todo programa que sea compatible con los contenidos en los planes de desarrollo cooperativo*»

En concordancia con lo anterior, la ley (art. 187) ha determinado objetivos muy importantes para el INACOO, a saber: (1) proponer políticas públicas y sectoriales y asesorar preceptivamente a los poderes públicos en la materia cooperativa, (2) formular los planes de desarrollo cooperativo a nivel nacional y realizar las evaluaciones de los resultados obtenidos de su aplicación, (3) coordinar la formulación, articulación y ejecución de los programas del Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo, con los de las unidades ejecutoras de los diferentes Ministerios

y Entidades Públicas que tengan alcance y/o incidencia sobre el sector, (4) preparar, organizar y administrar programas, recursos e instrumentos a dichos fines, (5) promover la enseñanza del cooperativismo en todos los niveles de la educación pública y privada, (6) crear un sistema nacional de información sobre el sector, (7) impulsar el estudio y la investigación de otras formas de la economía social y solidaria y realizar propuestas sobre su alcance y regulación, de modo de favorecer la formación de un marco jurídico que facilite su desarrollo y promoción, y (8) promover procesos integradores entre las cooperativas y con sus organizaciones superiores.

En cuanto a su forma de organización y administración se ha establecido una estructura compuesta por los siguientes órganos (arts. 193 y 194): (1) un Directorio con 5 integrantes, todos nombrados por el Poder Ejecutivo, representando tres de ellos a dicho Poder y los dos restantes al movimiento cooperativo (a propuesta de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas —CUDECOOP—), con una duración de dos años cada mandato y pudiendo ser reelectos por dos periodos más, (2) un Consejo Consultivo integrado por representantes de todas las clases de cooperativas, de la Universidad de la República y de la Enseñanza Pública (ANEP), y (3) un Director Ejecutivo designado por el Directorio. La ley presenta también una clara descripción de las funciones y atribuciones de los mencionados órganos (arts. 195 a 201).

A fin del cumplimiento de sus cometidos la LGC determina un sistema mixto de fuentes de recursos (art. 202 a 208): por un lado, fondos presupuestales del Estado (los que deben determinarse en las leyes de presupuesto nacional), y, por otro lado, los recursos provenientes de la «*Prestación coactiva para la promoción, desarrollo y educación cooperativa*» (lo que se suele denominarse un *para tributo*, por ser una persona paraestatal el sujeto activo de la relación), la que deben pagar las cooperativas. La tasa (o alícuota) de la prestación es del 0,15% (cero con quince por ciento) sobre el volumen de actividad, con un tope máximo de 200.000 unidades indexadas por cooperativa. En el caso de las cooperativas de vivienda el monto imponible se relaciona con su cantidad de socios y aplicándose una escala determinada por el MVOT. Asimismo, se establecieron una serie de exoneraciones (cooperativas sociales, aquellas cuyos ingresos no superen determinado monto establecido en la ley, cooperativas provenientes de empresas recuperadas por cierto plazo, cooperativas de segundo o ulterior grado con actividad gremial). El Instituto emite, para las cooperativas que estén al día con el pago de la prestación, un certificado de cumplimiento, de exhibición obligatoria para la realización de trámites ante la AIN. Adicionalmente, puede el Instituto recibir recursos de donaciones, de la

cooperación internacional, de los sobrantes de las cooperativas que se liquiden y de otras fuentes legítimas.

Los recursos del Instituto se deben agrupar y administrar en dos grandes cuentas o fondos: el Fondo Rotatorio Especial (FRECOOP) que tiene por destino proyectos de inversión para la viabilidad y desarrollo de cooperativas, y el Fondo de Fomento del Cooperativismo (FOMCOOP), cuya finalidad es financiar proyectos de actividades de formación, capacitación, promoción y difusión de los principios y valores del cooperativismo y de gestión (arts. 209 y 210).

Siguiendo regulaciones similares para casi toda esta clase de personas jurídicas, se le exonera al Instituto de toda clase de tributos (con excepción del Fonasa y aportes jubilatorios patronales), se establece la calidad de inembargables de sus bienes y se les otorga a sus créditos el privilegio del numeral 6 del Código de Comercio, o sea, tal como tiene el Estado de los provenientes de los impuestos públicos o municipales (art. 190).

Finalmente, corresponde señalar que el accionar del Instituto está sometido al doble control de la Auditoría Interna de la Nación (AIN) y del Tribunal de Cuentas de la República (TCR) (arts. 191 y 203), y quedó establecido un determinado procedimiento para la interposición de recursos (impugnaciones) contra sus resoluciones (art. 192).

26. El control estatal

En general, se fundamenta la necesidad de un control estatal o control público de las diversas clases de cooperativas, en función de que son entidades favorecidas y/o apoyadas por el Estado, sea por políticas públicas específicas, por programas especiales de crédito u otro tipo, por políticas fiscales, o por otros mecanismos. A la vez, los sistemas de control pueden ser: (i) totalmente estatal, (ii) mixto: estatal y privado, y (iii) de autocontrol, o sea, del propio sector cooperativo. A su vez, pueden ser de diferentes grados de intensidad. Ciertamente que mucho dependerá de cada Estado y también de los modelos que aplique cada gobierno (prescindente, promotor o intervencionista).

En el caso de Uruguay se fue generando a través de los años un importante sistema de control estatal del funcionamiento de las cooperativas. Con antelación a la LGC el control estaba disperso en diversos organismos públicos (según la rama del cooperativismo), y se aplicaba con distinto grado de intensidad. En la nueva ley (art. 211) se instaura un sistema de control concentrado en la **Auditoría Interna de la Nación (AIN)** —perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas— la

que tiene una División especializada en la materia. Así pues, luego de obtenida la personalidad jurídica las cooperativas deben inscribirse en la AIN. Solamente quedan fuera del control de la AIN las cooperativas sociales, cuyo control está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), y las cooperativas de vivienda que si bien se había establecido un control compartido entre la AIN y el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT), posteriores modificaciones de la LGC lo concentraron en este último.

Los tres organismos de control tienen una serie de atribuciones establecidas en la LGC (art. 212) que refieren a: convocar a las cooperativas a inscribirse dentro de cierto plazo, controlar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y estatutarias, fiscalizar las Asambleas de las cooperativas y los libros sociales, auditar y visar los estados contables, fijar los planes de cuenta, realizar fiscalizaciones de oficio o a solicitud de la comisión fiscal o de un 10% de los socios de las cooperativas, y expedir el certificado de situación regular de cumplimiento de obligaciones. Podrán asimismo solicitar a la Justicia lo siguiente: la suspensión de las resoluciones de los órganos sociales contrarias a Derecho, la intervención judicial o la disolución y liquidación. También tienen atribuciones para aplicar sanciones administrativas de observación, apercibimiento con publicación, multa e inhabilitación del régimen de retenciones a las cooperativas.

El Decreto reglamentario 183/018 contiene una serie de disposiciones complementarias de la ley (arts. 108 a 120), que esclarecen las tareas de los órganos de control. Y esto sin perjuicio de otras regulaciones del Decreto sobre cuestiones sustanciales que también coadyuvan al control, sobre las asambleas, libros sociales, régimen económico financiero, etc.

En la última redacción dada al art. 213 de la LGC (por ley 19.924 de 2020) se incluyó la facultad para la autoridad de control de *«autorizar a las cooperativas de acuerdo a las características y volumen de la operativa a prescindir de una o más obligaciones previstas en el presente artículo y/o a establecer un sistema de fiscalización simplificada.»* Hasta el momento no conocemos que se hay hecho uso de esta potestad.

Otras clases de controles que corresponden mencionar son aquellos que debe realizar la Corte Electoral en las elecciones de aquellas cooperativas que tienen la facultad legal para retener de los salarios y pasividades de sus socios los aportes de capital, cuotas periódicas o costos por servicios utilizados) básicamente se trata de las cooperativas de ahorro y crédito y de consumo).

27. De las disposiciones especiales y transitorias

Como se dijo supra, el Título IV de la LGC tiene por finalidad facilitar el pasaje del anterior al nuevo régimen jurídico de las cooperativas y regula los siguientes aspectos: la creación de una Sección Especial de Cooperativas en el Registro de Personas Jurídicas (art. 215); el mantenimiento de los regímenes por medio de los cuales, algunas clases de cooperativas (ahorro y crédito, de consumo, de vivienda), pueden ordenar a los organismos o empresas públicas o privadas las retenciones de los haberes o pasividades de las cuotas o aportes a los que se obligan sus socios (art. 217); la permanencia del régimen tributario (art. 218); la facultad de transformación en cooperativas para aquellas federaciones de cooperativas que aún no revestían esa forma (art. 219); la incorporación de la enseñanza del cooperativo en los programas de estudio de los diferentes niveles de la Enseñanza (art. 220); las disposiciones necesarias para facilitar la adaptación de las cooperativas al nuevo régimen legal, especialmente en relación con la reforma de sus estatutos (art. 221 y 222); el mantenimiento del régimen especial para CONAPROLE (art. 223); y la mención de las normas legales que se derogaron expresamente (art. 224).

28. Reflexión final

El régimen jurídico unificado contenido en la LGC del año 2008 facilita y favorece el desarrollo del cooperativismo, por cuanto es indudable que al poseer todas las diversas clases de cooperativas un conjunto de factores comunes, basados en principios hoy por hoy universales, nada mejor que su regulación sea uniforme. Eso también facilita las relaciones jurídicas de las cooperativas con terceros, sea con personas privadas o públicas, dando mayor credibilidad al sector y seguridad jurídica.

De todos modos, como es innegable que también las diversas clases de cooperativas tienen algunas diferencias entre sí, es un gran desafío para los diversos actores proponer y legislar recogiendo las particularidades sin afectar aquellos elementos comunes.

Bibliografía citada

- CRACOGNA, Dante, «Problemas actuales del Derecho Cooperativo», Intercoop, Buenos Aires, 1992, págs. 30 y 165
- CORBELLA, Carlos, «Los actos cooperativos», Intercoop, Buenos Aires, 1985, pág. 18
- NAHOUM, Benjamin, «Una historia con quince mil protagonistas. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas.» Intendencia de Montevideo y Junta de Andalucía, Montevideo, 2008, pág. 20
- PASTORINO, Jorge, «Teoría del acto cooperativo», Intercoop, Buenos Aires, pág. 33
- RIPPE, Siegbert, «Innovaciones introducidas en la legislación cooperativa de Uruguay por la ley general de cooperativas», Boletín de la AIDC, Bilbao, Año 2009. pág. 40
- REYES LAVEGA, Sergio; LAMENZA, Alfredo S.; GUTIERREZ, Danilo; MACHADO, Jorge; «Derecho Cooperativo Uruguayo», FCU, Montevideo, Año 2011, págs. 149, 217 y 317
- TORRES Y TORRES LARA, Carlos, Efectos del acto cooperativo en Derecho Cooperativo, OCA, Bogotá, 1993, pág. 20