

El Principio de autonomía cooperativa frente al Estado: su articulación bajo la legislación de Puerto Rico

(The Principle of Cooperative Autonomy versus the State: Its
Articulation under Puerto Rican Legislation)

Rubén Colón Morales¹
Universidad de Puerto Rico

Recibido: 15.05.2014
Aceptado: 01.09.2014

Sumario: I. Introducción. II. El Principio de independencia y autonomía cooperativa. III. Complementariedad e integración de los principios cooperativos con el de autonomía. IV. La auto-regulación cooperativa. V. Notas finales. VI. Bibliografía y otras fuentes.

Resumen: Este trabajo examina los orígenes históricos y los fundamentos doctrinarios sobre los que se fundamenta el concepto de la autonomía cooperativa frente al Estado. Asimismo analiza la complementariedad del concepto con otros postulados y principios cooperativos como el de membresía abierta y voluntaria y de control democrático. A la luz de tales principios, se analiza el desarrollo del precepto de la autonomía cooperativa dentro de la legislación cooperativa en Puerto Rico, con particular atención a las reformas habidas en torno a las estructuras gubernamentales de supervisión y reglamentación del sector cooperativista en Puerto Rico en los últimos años.

Palabras clave: autonomía cooperativa, neutralidad ideológica, relaciones con el Estado, auto-regulación.

Abstract: This article examines the historical origins and doctrinal principles on which the concept of cooperative autonomy is based versus the State. It also examines the complementarity of the concept with other cooperative postulates and principles such as open and voluntary membership and democratic control. In the light of these principles, the development of the cooperative autonomy precept within the cooperative legislation in Puerto Rico is analysed, with special focus on the changes in the governmental structures of supervision and regulation of the Puerto Rican cooperative sector in the last few years.

Key words: Cooperative autonomy, ideological neutrality, relationships with the State, self-regulation.

¹ Correo electrónico: rcolon@cmplawpr.com

I. Introducción

El cooperativismo es un sistema que ha demostrado su capacidad de aportar al desarrollo económico, a la misma vez que se sostiene sobre valores positivos de democracia, equidad y colaboración. Las empresas cooperativas son parte de lo que se conoce como el sector de la economía solidaria, que abarca al «conjunto de entidades que actúan en el mercado con la finalidad de producir bienes y servicios, asegurar o financiar, donde la distribución del beneficio y la toma de decisiones no están directamente relacionadas con el capital aportado por cada socio, y donde cada socio puede participar por igual en la toma de decisiones»². Por considerársele parte de ese sector solidario de la economía, en atención a su naturaleza no lucrativa y su aporte al bienestar de la comunidad, usualmente las empresas cooperativas disfrutan de ciertos privilegios en sus tratos con el Estado, los cuales le son extendidos con miras a fomentar su desarrollo. No obstante, no en pocas ocasiones ese trato preferencial viene acompañado de cierta visión particular que promueve un indebido intervencionismo del Estado con el quehacer empresarial de las cooperativas.

En el caso de Puerto Rico, la legislación cooperativa provee para la exención de las cooperativas del pago de contribuciones sobre ingresos y toda otra aportación al fisco por concepto de contribuciones sobre la propiedad mueble e inmueble, aranceles y derechos de ley³. También

² Felipe HERÁNDEZ PERLINES, La Economía Social, análisis de un sector empresarial, en La Economía Cooperativa como Alternativa Empresarial, Ediciones de la Universidad de Castilla La Mancha, España (2010), p 137.

³ El artículo 23 de la Ley de Sociedades Cooperativas, Ley 239 de 1 de septiembre de 2004, 5 LPRA sec. 4525, dispone lo siguiente:

§ 4525. Exención contributiva

a) Las cooperativas, sus subsidiarias o afiliadas, así como los ingresos de todos sus actividades u operaciones, todos sus activos, capitales, reservas y sobrantes y los de sus subsidiarias o afiliadas estarán exentos de toda clase de tributación sobre ingresos, propiedad, arbitro, patente, cualquiera otra contribución impuesta o, que más adelante se impusiere por el Estado Libre Asociado de Puerto Rico a cualquier subdivisión política de éste.

b) Todas las acciones y valores emitidos por las cooperativas y por cualesquiera de sus subsidiarias o afiliadas estarán exentos, tanto en su valor total como en los dividendos o intereses pagados al amparo de los mismos, de toda clase de tributación sobre ingresos, propiedad, arbitro, patente o cualquiera otra contribución impuesta o que más adelante se impusiere por el Estado Libre Asociado de Puerto Rico o cualquier subdivisión política de éste.

c) Las cooperativas y sus subsidiarias o afiliadas estarán exentas del pago de derechos, arbitrios o aranceles estatales o municipales, incluyendo el pago de cargos por licencias, patentes, permisos y registros, del pago de cargos, derechos, sellos o com-

se eximen de tributación los pagos que reciben los socios de las cooperativas en concepto de distribuciones, y los intereses devengados por dineros prestados a las cooperativas, incluyendo los pagados por la emisión de acciones preferidas⁴. De otra parte, la legislación de Puerto Rico también provee para que las diversas instancias gubernamentales puedan contratar con cooperativas de forma preferencial y prescindiendo de requisitos de subastas⁵. Lo anterior, condujo a que por

probatos de rentas internas relativos al otorgamiento de toda clase de documentos públicos y privados, del pago de cargos, derechos, sellos o comprobantes de rentas internas relativos a la inscripción de los mismos en el Registro de la Propiedad o cualquier otro registro público u oficina gubernamental y del pago de cargos, derechos, sellos o comprobantes de rentas internas relativos a la expedición de certificaciones por dichos registros o por cualquier otra oficina gubernamental. Las cooperativas y sus subsidiarias o afiliadas estarán exentas, además, del pago de cargos, derechos, sellos o comprobantes de rentas internas, arbitrios o aranceles requeridos en el Tribunal General de Justicia de Puerto Rico o por cualquier agencia, instrumentalidad, corporación pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico o cualquier subdivisión política de éste.

d) Las exenciones que se conceden bajo esta sección a las subsidiarias o afiliadas de las cooperativas aplicarán mientras dichas subsidiarias o afiliadas estén sujetas al control de una (1) o más cooperativas

Similares disposiciones contiene la Ley de Cooperativas de Ahorro y Crédito, Ley 255 de 28 de octubre de 2002 (Ley 255-2002) con respecto de tales en su artículo 6.08, 7 LPR sec. 1366g. Con respecto del Banco Cooperativo de Puerto Rico, la disposición equivalente surge del artículo 16 de la Ley 88 de 21 de junio de 1966, 7 LPR sec.766; y en lo atinente a las cooperativas de seguros en el artículo 34.180 del Código de Seguros, 26. LPR 3418.

⁴ Con respecto de préstamos que se efectúen a cooperativas de trabajo asociado o por acciones preferidas, la disposición pertinente de ley es el 34.7 de la Ley 239-2004. Con respecto a las cooperativas de ahorro y crédito, la exención se establece en el artículo 2.07(4) de la Ley 255-2002. Para los casos del Banco Cooperativo y las cooperativas de seguro, véanse los artículos citados en la nota anterior.

⁵ Dispone el artículo 23.3 de la Ley 239-2004, 5 LPR sec. 4528 como sigue:

§ 4528. Transacciones de bienes o servicios

El Gobierno Estatal y los gobiernos municipales podrán vender, arrendar, permutar o de cualquier otra forma, traspasar a las cooperativas organizadas de conformidad con las leyes de Puerto Rico, propiedades inmuebles de dichos gobiernos sin sujeción al requisito de subasta, en los casos en que ésta sea requisito de ley, siempre que sea por precio razonable.

Las propiedades adquiridas de tal forma y en la eventualidad de que la cooperativa las desee vender serán ofrecidas primero al Gobierno en retroventa, el cual contará con treinta (30) días para informarle a la cooperativa de su intención de readquirirla.

El Gobierno Estatal y los gobiernos municipales podrán comprar, arrendar, permutar o de cualquier otra forma, obtener bienes y servicios ofrecidos o producidos por las cooperativas, sin sujeción al requisito de subasta en los casos en que ésta sea requisito de ley.

El Gobierno Estatal y los gobiernos municipales eximirán a las cooperativas del pago de renta por el uso de facilidades en las oficinas de las diferentes agencias, instrumentalidades y corporaciones públicas.

mucho tiempo se vislumbrara al cooperativismo como un tipo de empresarismo que debía ser especialmente tutelado, y sujeto a facultades casi irrestrictas de intervención por parte de las agencias gubernamentales a cargo de regular el sector.

A pesar de que con la reforma de las leyes cooperativas que culminó con la aprobación de la Ley 247 de 18 de agosto de 2008 (Ley 247-2008) se buscó limitar esa injerencia excesiva del Estado con las empresas cooperativas de Puerto Rico, en la práctica aún queda mucho camino por andar. A varios años de las reformas aprobadas, el problema de las relaciones con el Estado continúa siendo un asunto neurálgico para el movimiento cooperativo puertorriqueño. Por un lado, los cooperativistas reclaman del gobierno que se abstenga de pretender controlar los destinos del movimiento y sus distintos componentes, defendiendo principios de autorregulación; mientras, de otra parte, el Estado continúa justificando abarcadoras facultades de fiscalización y supervisión, aduciendo el carácter de las cooperativas como entidades jurídicas privilegiadas de interés social. Ciertamente no se trata de un debate exclusivo de Puerto Rico, pues como reconoce Cracogna⁶, dicho debate ha sido una constante tanto en la teoría como en la práctica del movimiento cooperativo mundial.

A los fines de entender los contornos particulares de la situación bajo la normativa puertorriqueña, resulta pertinente repasar los fundamentos doctrinarios sobre los que se sostiene el principio de la autonomía cooperativa.

II. El Principio de independencia y autonomía cooperativa

El cooperativismo opera como un sistema. Ello significa que los 7 principios cooperativos⁷ se interrelacionan unos con otros para crear un marco normativo que define en su conjunto la estructura y operación de las empresas cooperativas, como parte del sector solidario de la economía. Tales principios no constituyen meros axiomas filosóficos, sino que son normas concretas que le dan soporte y estructura a todo el sistema cooperativo. La Alianza Cooperativa Internacional («ACI») estableció en su congreso de Manchester de 1995, que los principios

⁶ CRACOGNA, Dante; Estado, cooperativas y legislación cooperativa en la hora actual; 47 Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo (2013), p. 112-114.

⁷ Membresía abierta y voluntaria; Control democrático de los miembros; Participación Económica de los Miembros; Autonomía e Independencia; Educación, Formación e Información y Compromiso con la Comunidad.

cooperativos «son pautas (normas para gobernar algo y modelo a seguir) mediante las cuales las cooperativas ponen en práctica su valores». «Ello significa que los principios son normas para la acción coo- peradora que constituye un objetivo irrenunciable de las sociedades que se llamen cooperativas, si aquellas pretenden preservar de forma cohe- rente esta denominación.»⁸ Por tanto, los principios cooperativos no son meros referentes aspiracionales, sino que constituyen fundamen- tos normativos a base de los cuales debe de estar estructurada la ope- ración de las empresas cooperativas. Como señalan Gadea, Sacristán y Vargas: «Además, [los principios cooperativos] no pueden considerarse independientes: los principios están unidos sutilmente. Cuando se pasa uno por alto, todos se resienten.»⁹

A esos efectos, las leyes cooperativas de los distintos países lo que buscan es estructurar unos tipos de entidades jurídicas que en su or- ganización, estructura y funcionamiento se ajusten y respondan a esos principios cooperativos. A tenor con esos principios, concebidos de forma integral, el legislador diseña un modelo de estructura para las empresas cooperativas. Como señala Paz Canalejo: «Cada país que afirma la utilidad de la fórmula cooperativa debe verificar sí, en verdad, las disposiciones vigentes son, o no, adecuadas para el desarrollo (libre y eficaz) de esos principios y, por lo tanto, de la cooperación»¹⁰. De tal modo, el propósito del ordenamiento legal cooperativista es conseguir garantizar que las empresas que se organicen de forma cooperativa, en efecto se ajustarán en su quehacer a los procesos y modos dictados por los principios cooperativistas.

Atendido lo anterior, cabe analizar cuáles son los propósitos y fun- damentos específicos del principio de independencia y autonomía cooperativa. Según mencionado anteriormente, el principio de inde- pendencia y autonomía cooperativa fue incorporado como elemento definitorio del sistema cooperativista en el Congreso de Manchester de la Asociación Cooperativa Internacional (ACI) en 1995. El mismo esta- blece lo siguiente:

«Las cooperativas son organizaciones autónomas de ayuda mu- tua, controladas por sus miembros. Si entran en acuerdos con otras

⁸ PAZ CANALEJO, Principios Cooperativos y Prácticas Societarias de la Cooperación, 61 Revista de Estudios Cooperativos (2009).

⁹ GADEA, Enrique; SACRISTÁN, Fernando y VARGAS VASSEROT, Carlos: Régimen Jurídico de la Sociedad Cooperativa del Siglo XXI: Realidad Actual y Propuestas de Re- forma. Editorial Dykinson. S.L, Madrid, España (2009), p.43.

¹⁰ PAZ CANALEJO, *op. cit.*

organizaciones (incluyendo gobiernos) o tienen capital de fuentes externas, lo realizan en términos que aseguren el control democrático por parte de sus miembros y mantengan la autonomía de la cooperativa.»

Años atrás, se reconocía únicamente como un principio cooperativista el de la *neutralidad ideológica*, particularmente en cuanto a afiliaciones políticas y religiosas por las cooperativas. De ahí proviene el concepto de la «independencia», que se relaciona directamente a ese carácter neutral de las cooperativas. Las cooperativas, de tal modo, deben procurar el bienestar general colectivo de sus socios con independencia de afiliaciones ideológicas, políticas, religiosas u otras.¹¹ No obstante, con la evolución histórica del cooperativismo, posteriormente se viene a reconocer la necesidad de que se garantice además, la «autonomía» del cooperativismo frente a agentes externos, entre estos, el Estado. Lo último, como una respuesta a la experiencia histórica del cooperativismo con actitudes *intervencionistas* de algunos gobiernos que pretendían convertirlo en instancia al servicio de la política gubernamental, o de otra parte, ante posturas *paternalistas* que concebían al cooperativismo como un tipo de empresarismo especialmente regulado, que requería de una supervisión directa del gobierno en protección de los intereses de sus socios.¹² Lo anterior muy particularmente en el contexto de la promoción del cooperativismo como vehículo para el desarrollo económico en países del llamado tercer mundo.¹³

Ante esas experiencias históricas concretas, emerge el principio de la autonomía cooperativista, el cual establece que las cooperativas deben de tener facultad plena para desempeñarse en sus actividades y para regirse en cuanto a sus determinaciones, con independencia de controles externos. En cuanto al Estado, ello significa que éste legítimamente sólo puede intervenir con las cooperativas a los efectos de garantizar el cumplimiento con la normativa legal aplicable, de forma no discriminatoria, igual a como lo haría en el caso de cualquier otro tipo de entidad jurídica.

En el contexto de la legislación puertorriqueña, se incorpora de forma clara y precisa el principio de autonomía cooperativista al establecerse en el estatuto general cooperativo, Ley 239-2004, lo siguiente:

¹¹ RODRÍGUEZ MUSA, La Autonomía Cooperativa y su Expresión Jurídica. 47 Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo (2013), p. 129.

¹² RODRÍGUEZ MUSA, *Idem*.

¹³ CRACOGNA, Dante, *Op cit*.

«El Estado Libre Asociado de Puerto Rico garantiza el libre desenvolvimiento y la autonomía de las cooperativas. En armonía buscará la forma y manera de ayudar, estimular, desarrollar, promover y dar apoyo al movimiento cooperativo.»

Y añade:

«El Estado Libre Asociado de Puerto Rico garantiza que las cooperativas gozaran de todas las facultades y prerrogativas que la ley concede a otras personas jurídicas y que no se establecerán restricciones que sean discriminatorias o exigencias adicionales para éstas.»

De tal modo, el estatuto general de cooperativas de Puerto Rico es claro en cuanto a establecer que la política del gobierno será la de garantizar el libre desenvolvimiento de las cooperativas, a las que no se le establecerán restricciones discriminatorias; o exigencias adicionales a las aplicables a otros tipos de estructuras jurídicas. Por tanto, en el ordenamiento puertorriqueño no se permite la libre intervención estatal en los asuntos cooperativos, por lo que cualquier facultad de las agencias gubernamentales para intervenir con las empresas cooperativas, debe interpretarse de forma restrictiva, limitada específicamente al cumplimiento de las leyes administradas por tales oficialidades. Cabe señalar que la referida Ley de Sociedades Cooperativas incorporó este principio de independencia y autonomía cooperativa desde la aprobación de la antigua Ley 50 de 1994, esto es, incluso antes del reconocimiento formal por la ACI del principio de autonomía cooperativa. Dicha normativa ha sido reafirmada mediante diversas Órdenes Ejecutivas del Gobierno de Puerto Rico¹⁴.

III. Complementariedad e integración de los principios cooperativos con el de autonomía

Al analizar las fronteras de la autonomía cooperativista frente al Estado, no podemos perder de vista que el concepto de autonomía es,

¹⁴ Véase la Orden Ejecutiva número 2001-21 de 10 de mayo de 2001 impartida por la Gobernadora Sila M. CALDERÓN Además la Orden Ejecutiva del Gobernador Alejandro GARCÍA PADILLA, número 2013-072 de 16 de octubre de 2013. La misma en lo pertinente dispone: «Las agencias gubernamentales deberán respetar la autonomía operacional de las Cooperativas y deberán propiciar su competitividad y participación en la solución de los problemas de Puerto Rico. El Gobierno deberá procurar que las cooperativas actúen libres de coerción gubernamental y de la política partidista. Igualmente, las cooperativas deberán tener la libertad y la flexibilidad de organización y operación que impera para otros modos de organización empresarial.»

en esencia, un colorario del segundo principio cooperativista sobre control democrático por los socios. Como es sabido, las cooperativas se gobiernan mediante procesos democráticos en los que cada socio tiene derecho a un sólo voto y a participar en igualdad de condiciones de la deliberación y determinación de los asuntos considerados, y eligen democráticamente a sus representantes en el gobierno de la cooperativa. Esa estructura de gobierno democrático participativo, constituye un elemento definitorio del sistema empresarial cooperativo. De tal modo, a los fines de proteger la integridad y efectividad de esos procesos de democracia participativa, las determinaciones que toman los socios de una cooperativa deben ser respetadas para que el cooperativismo funcione como sistema. En consideración a ello, una de las garantías para la efectividad de ese principio cardinal de control democrático, es el respeto por el Estado de la autonomía de las cooperativas.

Fue precisamente, la necesidad de defender el principio de control democrático frente a casos de indebida injerencia gubernamental o de fuentes de financiamiento externo, lo que produjo la posterior incorporación, como un principio en sí mismo, del concepto de autonomía cooperativa. Como establecen Cracogna, Fici y Henry: «*The principle of cooperative autonomy implies that control must be vested in the cooperative members, who must be effectively free to govern the cooperative without external dominant influences...*»¹⁵

En cuanto al aspecto particular de las relaciones con el Estado, en términos prácticos lo anterior significa que el gobierno no debe poder intervenir con las cooperativas de forma distinta a la que interviene con cualquier otra entidad jurídica privada reconocida por el ordenamiento legal en relación con sus operaciones y determinaciones empresariales. Claro está, ningún tipo de entidad jurídica de cualquier naturaleza puede pensarse que opera con total independencia del Estado. Estas siempre tendrán que regirse por la normativa jurídica vigente en su jurisdicción con relación a los requisitos de incorporación, estructura y liquidación, las leyes tributarias y contractuales, así como la reglamentación comercial aplicable a la industria particular en la cual cada una opera. Por eso, en el contexto cooperativista, el concepto de autonomía en términos generales implica que el Estado debe limitar su intervención a los fines de asegurar el acatamiento a las formalidades de ley, y el respeto de los derechos de los socios dentro de la estructura cooperativa; pero sin entrar a inmiscuirse en los procesos de gobernanza y

¹⁵ CRACOGNA, Dante; FICI, Antonio y HENRY, Hagen, editors; *International Handbook of Cooperative Law*, Ed. Springer-Verlag, Berlin, Germany (2013); p. 54.

administración de las empresas. Bajo ningún pretexto el Estado puede entrar a suplantar el juicio de la Asamblea de Socios si ese juicio es producto del ejercicio de procesos democráticos de la cooperativa en que le fueron garantizados sus derechos de participación igualitaria a todos los socios. Concretamente, a tenor con el principio de autonomía, le está vedado al Estado pretender constituirse en una Súper Junta de Directores, o Súper Asamblea de las cooperativas, a los fines de sustituir o modificar los resultados de los procesos democráticos cooperativistas, a menos de que éstos violen la Ley. De otro modo el sistema pierde su esencia y naturaleza.

Idénticamente al caso de las empresas de capital privado, en las cooperativas tampoco es misión o facultad del Estado garantizar la corrección de las decisiones de negocios de éstas. Lo anterior, especialmente en el contexto de la adjudicación de controversias planteadas por socios de alguna cooperativa ante las instancias gubernamentales que puedan existir para la atención y resolución de las mismas. El principio de autonomía exige que en el contexto de esa labor adjudicativa, las instancias administrativas o judiciales competentes deban auto limitarse, a los fines de estrictamente intervenir para garantizar el cumplimiento de las cooperativas con sus procesos democráticos internos y el respeto a los derechos de los socios. Queda por tanto exceptuado de su ámbito adjudicativo, el entrar a tomar determinaciones sobre la corrección o conveniencia de los asuntos aprobados al seno de las empresas cooperativas.

De otra parte, a los fines de definir los contornos del concepto de la autonomía cooperativa frente al Estado, además del principio de control democrático por los socios, también cobra gran relevancia otro principio fundamental de este tipo de empresas, que es el de membresía abierta y voluntaria. Como hemos señalado antes, en ausencia de violaciones a la ley, los socios individuales de una cooperativa vienen obligados por las decisiones colectivas tomadas democráticamente por el conjunto de éstos, sin derecho a rogar la intervención del Estado para imponer sus intereses particulares. No obstante ello, el acatamiento de tales determinaciones colectivas de ordinario estará condicionado al principio de adhesión libre y voluntaria. Como el cooperativismo es un sistema integrado, en caso de que un socio no quiera asumir las consecuencias de una decisión adoptada por la mayoría, el sistema le provee el remedio de ejercer su derecho a desvincularse de la cooperativa, y a solicitar la devolución de sus aportaciones. De tal modo, la democracia cooperativa nunca es opresiva, pues los socios inconformes con las decisiones mayoritarias (distinto a entidades de otra naturaleza) gozan de un derecho absoluto a desafiliarse y retirar

el monto acumulado de sus haberes. Este principio de adhesión libre y voluntaria que le garantiza a los socios de cooperativas el derecho a desvincularse de la misma, constituye otra pieza fundamental en el diseño jurídico del sistema empresarial cooperativo, y el cual también justifica el respeto de la más amplia autonomía concebible a las empresas cooperativas por el Estado. Ante tal derecho de salida, pierde importancia el papel de árbitro que usualmente ejerce el Estado a los fines de defender intereses que en otros contextos quedarían seriamente desprotegidos, oprimidos o especialmente vulnerables en caso de éste no poder intervenir. Siempre será importante la intervención estatal para garantizar el respeto de los derechos igualitarios de todos los socios y la pureza de los procesos democráticos internos de las cooperativas; pero, de ordinario, no se justifica la intervención estatal si el socio al que se le han respetado sus derechos y que se opone a una determinación democrática de la cooperativa, puede mitigar los efectos de las decisiones colectivas para sí, ejerciendo su derecho a desvincularse de la entidad.

IV. La auto-regulación cooperativa

Otro elemento relacionado a la defensa del principio de autonomía es el aspecto de la autorregulación de las cooperativas. El mismo tiene que ver con la incorporación de los principios cooperativos como parte de los procesos de regulación y fiscalización de las cooperativas, entre otros, a través de la adición de representantes del cooperativismo en las distintas instancias gubernamentales de supervisión sobre el sector.

En Puerto Rico, antes de las más recientes reformas de las leyes cooperativas, la supervisión general sobre las cooperativas la ostentaban entidades de naturaleza estrictamente gubernamental. En cuanto a las cooperativas de tipo diversos la misma era ejercitada por la Administración de Fomento Cooperativo (AFC) y por la Oficina del Inspector de Cooperativas (OIC), agencias de gobierno sin co-participación de representantes del cooperativismo.¹⁶ No obstante, la normativa vigente procura resolver el problema que ello creaba de «*excesiva intervención*

¹⁶ Cabe señalar que en relación con el Banco Cooperativo su agencia de supervisión y fiscalización es la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras (OCIF), y en cuanto a las cooperativas que operan en la industria de seguros, ocupa el campo la Oficina del Comisionado de Seguros (OCS). Véase el artículo 19 (a) 10 (a) de la Ley 247-2008. Además el artículo 18 de la Ley 88 de 21 de junio de 1966 (Ley Habilitadora del Banco Cooperativo), 7 LPRA sec. 768, y el Capítulo 34 del Código de Seguros de Puerto Rico, 26 LPRA sec. 3401 y siguientes.

*gubernamental y un predominio de la función fiscalizadora en detrimento de la autonomía que caracteriza a las empresas cooperativas».*¹⁷ Ello mediante el establecimiento de medidas de auto-regulación, relacionadas a la incorporación de representantes del cooperativismo en las instancias administrativas regulatorias y de establecimiento de la política pública para el cooperativismo. De tal modo, todos los aspectos relativos al establecimiento de la política pública y de fomento del sector cooperativista, que antes se concentraban en el administrador de la AFC, fueron transferidos a la una nueva Comisión de Desarrollo Cooperativo (CDCOOP) regida por una Junta Rectora compuesta equitativamente entre representantes del sector gobierno y representantes de los distintos sectores del cooperativismo. De otra parte, las funciones fiscalizadoras de la AFC y de la OIC, fueron transferidas a la Corporación para el Seguro y la Supervisión de la Cooperativas (COSSEC), hasta entonces agente regulador del cooperativismo de ahorro y crédito, y la cual ya había advenido a ser regida por una Junta de Directores conjunta entre el gobierno y los cooperativistas.

De tal modo, uno de los elementos característicos de la evolución de la normativa puertorriqueña en torno al cooperativismo para el Siglo XXI, ha consistido en sustituir las principales agencias estatales de supervisión y fiscalización del cooperativismo, por instancias de auto-regulación y de co-gobierno entre el movimiento cooperativista y el Estado. Cabe señalar que el antes mencionado diseño legislativo, constituye un modelo vanguardista en términos de la tendencia mundial a favor de procurar una mayor autorregulación del cooperativismo, a los fines de potenciar su libre evolución, propagación y desarrollo. Además, también se resolvió el antiguo conflicto de jurisdicciones, jerarquía y competencias que existía bajo el viejo ordenamiento entre la AFC y la OIC, a los fines de aclarar la preeminencia de la entidad de promoción del cooperativismo por sobre la de fiscalización. La Ley 247-2008 establece claramente que las determinaciones de la COSSEC en relación con sus funciones regulatorias y de intervención fiscalizadora, siempre estarán sujetas a revisión por parte de la Junta Rectora de la CDCOOP, en aquellos casos en que se entienda por alguna parte afectada, que no se ajustan a la política pública cooperativista establecida por la Comisión.¹⁸ Ese mecanismo dual i) de incorporación pareja de representación del cooperativismo en los cuerpos directivos de la principal agencia reguladoras del sector, así como de ii) supeditación de las determinacio-

¹⁷ Véase la exposición de motivos de la Ley 247-2008.

¹⁸ Artículo 18 de la Ley 247-2008.

nes del ente fiscalizador a la revisión directa por el organismo de promoción y desarrollo del cooperativismo (CDCOOP); constituyen los elementos centrales adoptados por el legislador para procurar superar «*la excesiva intervención gubernamental y el antiguo predominio de la función fiscalizadora del Estado en el detrimento de la autonomía de las empresas cooperativas*». De tal modo, corresponde en cada caso, aplicar las disposiciones de ley con miras a cumplir el mencionado propósito legislativo. Se trata, no obstante, de un proceso complicado, pues plantea el sustituir visiones y prácticas muy entronizadas en la normativa anterior a tenor con los precedentes existentes.

V. Notas finales

El principio de autonomía cooperativa tiene una evolución bastante reciente, habiendo sido reconocido por la ACI en su Congreso de 1995. El mismo, busca en gran parte fortalecer y salvaguardar el principio de control democrático de las cooperativas por parte de sus socios principalmente frente a controles externos de fuentes de financiamiento y del Estado. En su vertiente relacionada a la no intervención del Estado en las operaciones de las cooperativas, el principio de autonomía constituye una respuesta a experiencias históricas que trataban al cooperativismo como un tipo de empresarismo que debía ser especialmente tutelado o dirigido por el Estado en función de iniciativas gubernamentales de promoción del desarrollo.

En el caso de Puerto Rico el principio de autonomía frente al Estado ha evolucionado de tres maneras, a saber: 1) mediante el reconocimiento por el ordenamiento de la necesidad de darle un trato no discriminatorio a las cooperativas que el que se da a otros tipos de empresas comerciales, 2) la creciente incorporación equitativa de representantes del movimiento cooperativo en los cuerpos rectores de las instancias gubernamentales de regulación del movimiento, y 3) la subordinación jurídica de las funciones fiscalizadoras del Estado a la política pública para el fomento del cooperativismo.

El Estado tiene que comprender que los privilegios otorgados al empresarismo cooperativista se fundamentan en el aporte social que realiza el cooperativismo para el desarrollo y bienestar de la comunidad, tanto como para el mejoramiento de las condiciones de vida de sus socios, lo que justifica los beneficios otorgados a estas empresas particularmente en cuanto a la aplicación del derecho tributario. Ese aporte a la comunidad en general, no se promueve restringiendo el potencial empresarial de las cooperativas, sino fomentando su creci-

miento, expansión y libre desenvolvimiento. Ello requiere el establecer un trato igualitario en cuanto a la autonomía operacional de estas entidades con el que se reconoce a cualquier otro tipo de entidades empresariales.

Para culminar, cabe una reflexión sobre el papel de los representantes del cooperativismo en esos los cuerpos públicos rectores de las agencias reguladoras del cooperativismo. Sostenemos que el propósito fundamental de la presencia de los cooperativistas en el gobierno de las referidas instancias gubernamentales es conseguir sensibilizar a tales entidades administrativas en la importancia de respetar los valores y principios cooperativos en relación con el ejercicio de sus facultades de fiscalización, a los fines de salvaguardar, en última instancia, el respeto a las determinaciones democráticas de los socios de cada cooperativa particular. Ello es fundamental, porque no se trata de sustituir el intervencionismo del Estado por el de otras entidades supra cooperativas aunque sean co-gobernadas. En tales casos, el resultado en términos de violentar la autonomía cooperativa y la subversión de los procesos democráticos internos, seguiría siendo el mismo, pues a los fines de los intereses que busca proteger el principio de autonomía cooperativa, da igual que sea el Estado el que intervenga para suplantar las determinaciones democráticas de los socios de las cooperativas, a que sean entidades gobernadas por representantes provenientes del propio sector cooperativo. De tal modo es responsabilidad de los representantes del cooperativismo asumir un compromiso inquebrantable con la democracia cooperativista, para así evitar reproducir en su modo de proceder los mismos estilos, acercamientos y visiones que usualmente caracterizaban al componente estatal. Esa y no otra es la justificación principal de la co-participación de los cooperativistas en la dirección de tales entidades, la cual, para su plena efectividad, depende a su vez, del cumplimiento general del movimiento con el principio de promover la educación cooperativa.

VI. Bibliografía y otras fuentes

CRACOGNA, Dante; Estado, cooperativas y legislación cooperativa en la hora actual; 47 Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo (2013).

CRACOGNA, Dante; FICI, Antonio y HENRY, Hagen, editores; International Handbook of Cooperative Law, Ed. Springer-Verlag, Berlin, Germany (2013).

GADEA, Enrique; SACRISTÁN, Fernando y VARGAS VASSEROT, Carlos: Régimen Jurídico de la Sociedad Cooperativa del Siglo XXI: Realidad Actual y Propuestas de Reforma. Editorial Dykinson. S.L, Madrid, España (2009).

HERÁNDEZ PERLINES, Felipe; La Economía Social, análisis de un sector empresarial, en La Economía Cooperativa como Alternativa Empresarial, Ediciones de la Universidad de Castilla La Mancha, España (2010).

PAZ CANALEJO, Narciso; Principios Cooperativos y Prácticas Societarias de la Cooperación, 61 Revista de Estudios Cooperativos (2009).

RODRÍGUEZ MUSA, Orestes; La Autonomía Cooperativa y su Expresión Jurídica. 47 Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo (2013).

Leyes y Órdenes Ejecutivas de Gobierno:

Ley 239 de 1 de septiembre de 2004, «Ley de Sociedades Cooperativas de Puerto Rico».

Ley número 247 de 10 de agosto de 2008, «Ley Orgánica de la Comisión de Desarrollo Cooperativo de Puerto Rico».

Ley número 255 de 28 de octubre de 2002, «Ley de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Puerto Rico».

Ley 88 de 21 de junio de 1966; «Ley Habilitadora del Banco Cooperativo de Puerto Rico».

Ley número 84 de 26 de junio de 1959, Capítulo 34 «del Código de Seguros de Puerto Rico.»

Orden Ejecutiva de la Gobernadora de Puerto Rico, Hon. Sila M. Calderón, número 2001-21 de 10 de mayo de 2001.

Orden Ejecutiva del Gobernador de Puerto Rico, Hon. Alejandro García Padilla, número 2013-072 de 16 de octubre de 2013.