

**Revista Chilena de Derecho Privado**

**Revista Chilena de Derecho Privado**

**ISSN: 0718-0233**

[claudia.bahamondes@udp.cl](mailto:claudia.bahamondes@udp.cl)

**Universidad Diego Portales**

**Chile**

Alcalde Silva, Jaime

Perspectivas de reforma del Derecho Cooperativo

Revista Chilena de Derecho Privado, núm. 22\*, 2014, pp. 393-426

Universidad Diego Portales

Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=370838888022>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## ACTUALIDAD LEGISLATIVA

*Jaime Alcalde Silva*

Profesor asistente de Derecho Privado  
Pontificia Universidad Católica de Chile

### PERSPECTIVAS DE REFORMA DEL DERECHO COOPERATIVO<sup>1</sup>

#### I. PROPÓSITO

Este comentario versa sobre la reforma del Derecho Cooperativo que se discute en el Congreso Nacional y que, de hacerse realidad, supondrá innovaciones significativas al sistema de la LGC de 2004. Antes de tratar acerca del contenido de esta reforma, conviene referir siquiera brevemente:

- II) la situación actual de las cooperativas en Chile;
- III) el marco legal que las rige
- IV) descender al análisis concreto del proyecto de ley presentando el 4 de enero de 2012 con el propósito de modificar su régimen jurídico;

- V) una valoración general del proyecto y se hace mención de las ausencias que en él se detectan y
- VI) un epílogo da noticia del escenario y desafíos que deparan los próximos años para este sector.

#### II. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS COOPERATIVAS EN CHILE

393

Según los datos oficiales proporcionados por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, en la actualidad existen en Chile cuatro mil novecientas treinta y siete cooperativas, las que cuentan con un millón novecientos veinte mil cuarenta y cuatro socios<sup>2</sup>. De ellas, mil sesenta y una se encuentran vigentes y operativas, con más de un millón doscientos mil socios. En términos financieros, estas empresas presentan un consolidado de activos que alcanza los 4.632.000.000 USD, con un patrimonio levemente superior a 2.000.000.000 USD, unos ingresos operacionales de casi 1.500.000.000 USD cada año y unas utilidades en igual período ascendentes a 115.000.000 USD. Así, pues, y pese

<sup>1</sup> Este trabajo tiene su origen en la ponencia presentada en el V Congreso Continental de Derecho Cooperativo, celebrado en Guarujá (Brasil) los días 7, 8 y 9 de octubre de 2013. Una versión mejorada sirvió de base para la charla intitulada «Cooperativismo: proyectando el caso chileno a los nuevos desafíos», impartida en COOPEUCH el 30 de enero de 2014. Hace parte, asimismo, del proyecto N° 3163/DPCC2013, financiado por la Vicerrectoría de Investigación y la Dirección de Pastoral y Cultura Cristiana de la Pontificia Universidad Católica de Chile, a cargo del autor.

<sup>2</sup> [www.decoop.cl/](http://www.decoop.cl/). [Fecha de consulta: 15 de agosto de 2013].

a que comparativamente su aporte a la economía nacional no presenta la figuración de las sociedades industriales, destaca su contribución en el ámbito de los servicios financieros, la producción agrícola, el acceso a la vivienda, el suministro de agua potable y la electrificación rural, de forma especial en sectores donde no hay otros interesados en proveer estos servicios.

Aunque esta forma de emprendimiento es utilizada preferentemente por pequeñas y medianas empresas, hay algunas cooperativas que tienen una particular importancia económica<sup>3</sup>. En este campo destaca la creación del Foro Empresarial Cooperativo en 2011, que agrupa a las diez principales cooperativas del país<sup>4</sup>. Ellas representan aproximadamente a seiscientos mil socios, aportan más del 1,13% de PIB del país y sus activos alcanzan los 2.900.000.000 USD, además de conformar una fuerza laboral cercana a los cinco mil trabajadores.

El trabajo de este foro ha dado sus frutos. El 21 de enero de 2014 entregó al equipo programático de la presi-

<sup>3</sup> Se consideran cooperativas de importancia económica, las cooperativas de ahorro y crédito, las cooperativas abiertas de vivienda y, además, todas aquéllas cuyos activos sean iguales o superiores a 50.000 UF o que tengan más de quinientos socios (art. 109 de la LGC). Véase la resolución exenta N° 2484, de 4 de enero de 2010, que rectifica la resolución exenta N° 2438, de 23 de diciembre de 2009, por la que se establece el modelo de supervisión aplicable a las cooperativas de importancia económica, exceptuadas las de ahorro y crédito.

<sup>4</sup> El Foro Empresarial Cooperativo está integrado por: (i) COLUN; (ii) CAPEL; (iii) COOPEUCH; (iv) CONAVICOOP; (v) CREO; (vi) CALS; (vii) CONGARANTÍA; (viii) COOCRETAL; (ix) FINAGRA y (x) CHILECOOP.

denta Michelle Bachelet, así como a parlamentarios, jefes de partidos políticos y miembros de otras asociaciones cooperativas, un documento con once propuestas para fortalecer y fomentar el modelo de gestión cooperativa en el país. Estas medidas consisten en:

- i) promover una reforma constitucional que favorezca la integración de entidades cooperativas y mutuales y prohíba las discriminaciones en contra de las sociedades solidarias;
- ii) modificar todas aquellas leyes sectoriales en las cuales se privilegian las sociedades anónimas (como ocurre en materia de bancos, compañía de seguros y fondos de pensiones) y se impide que las cooperativas puedan ejercer las operaciones que ellas realizan;
- iii) modificar las leyes para establecer que todas las cooperativas de ahorro y crédito que tengan un capital y reservas iguales a las exigidas a los bancos, pueden ejecutar todas y cada una de las operaciones que éstos desarrollan (art. 69 de la LGC), y estudiar la posibilidad de incorporar los bancos cooperativos en la legislación chilena;
- iv) promover y desarrollar el abastecimiento de servicios sanitarios mediante cooperativas de agua potable, particularmente las existentes, y evitar la integración vertical de las actividades sanitarias con el desarrollo inmobiliario<sup>5</sup>;

<sup>5</sup> El 8 de abril de 2014 se presentó un proyecto de ley que establece medidas de pro-

- v) promover e incentivar las asociaciones de agricultores y campesinos, a través de cooperativas con apoyo crediticio;
  - vi) promover e institucionalizar las cooperativas abiertas y cerradas de vivienda para el desarrollo de los programas habitacionales de vivienda social integrados;
  - vii) modificar el DS N° 233, de 22 de diciembre de 2003, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, mediante el cual se exige a las propias cooperativas que sufraguen los costes de la fiscalización del Departamento de Cooperativas<sup>6</sup>;
  - viii) permitir y establecer que los fondos concursables de las distintas agencias del Estado consideren de manera efectiva la participación de las cooperativas;
  - ix) promover el pronto despacho del proyecto de ley que se encuentra en tramitación en el Congreso Nacional, con revisión de las indicaciones del gobierno que no hayan sido consensuadas con los diferentes órganos de representación del movimiento cooperativo hoy existentes;
  - x) corregir la política del Servicio de Impuestos Internos que interpreta las disposiciones de la legislación cooperativa con el fin de gravar los excedentes y beneficios que los socios logran
- a través de sus entidades, deteniendo y obstaculizando el desarrollo cooperativo;
- xi) otorgar al Departamento de Cooperativas el soporte institucional adecuado para que pueda ejercer las funciones que le asigna la LGC y su reglamento<sup>7</sup>.

### III. EL MARCO LEGAL VIGENTE

A diferencia de otros ordenamientos, en la actual Constitución Política (2005) no existe ninguna referencia a las cooperativas como forma de organización económica digna de promoción por parte del Estado<sup>8</sup>. De ahí que el Derecho Cooperativo chileno sea eminentemente de origen legal y reglamentario, con algunos menores desarrollos jurisprudenciales<sup>9</sup>.

El texto definitivo de la actual LGC fue sancionado mediante el DFL N° 5, de 17 de febrero de 2004, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, dictado en cumplimiento de la habilitación contenida en la ley

<sup>7</sup> Dichas medidas coinciden parcialmente con las propuestas por GATICA *et al.* (2013), pp. 296-301 para el fomento del cuarto sector.

<sup>8</sup> La Constitución Política de 1925, tras la reforma de la ley N° 17.398, de 9 de enero de 1971, hacía mención a las cooperativas como una de las formas de organización social a través de las cuales el pueblo participa en la solución de sus problemas y colabora en la gestión de los servicios del Estado y de las municipalidades. El texto señalaba que estas entidades gozaban de personalidad jurídica dotada de independencia y libertad para el desempeño de sus funciones propias y para la generación democrática de sus organismos directivos y representantes, a través del voto libre y secreto de todos sus miembros.

tección a favor de las áreas de servicio de los comités o cooperativas de agua potable rural (*Boletín* N° 9295-09).

<sup>6</sup> Véase CÁRCAMO (2006), pp. 24-39.

<sup>9</sup> Sobre ellos: ROMÁN (2012), pp. 192-218.

Nº 19.832. Esta ley se caracteriza por contener en un texto único la regulación de todas las cooperativas y contar con disposiciones destinadas a facilitar la constitución y funcionamiento de una cooperativa, para que ellas puedan competir en un cierto pie de igualdad con las sociedades industriales<sup>10</sup>.

Otro aspecto interesante surgido durante su discusión fue la eliminación de la referencia existente en la antigua definición de cooperativa respecto de que ellas no persiguen fines de lucro, en afinidad con las orientaciones internacionales, además de reafirmar su independencia tipológica de la sociedad. La *Declaración sobre identidad cooperativa* (1995), por ejemplo, define esta clase de entidades como

“una asociación autonómica de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática”<sup>11</sup>.

La actual LGC reconoce, por consiguiente, que estas empresas tienen una cierta finalidad lucrativa, aunque con la especificidad de que ella viene condicionada y aun subordinada a los valores y principios que informan su gestión. Esto se debe a que el ánimo de lucro se relaciona con la distribución de las ganancias generadas con los bienes puestos en común, según se desprende

<sup>10</sup> CONGRESO NACIONAL (2003), p. 6.

<sup>11</sup> Un concepto parecido se recoge en la recomendación Nº 193 de la OIT (§ 2) y en la LMCAL (art. 3º).

de la exclusión que hace el artículo 547 del *Código Civil* respecto de las sociedades industriales (civiles y comerciales), que son aquellas donde los socios

“estipulan poner algo en común con miras a repartir entre sí los beneficios que de ello provenga” (art. 2053 del *CC*).

En las personas jurídicas del artículo 545 del *Código Civil*, en cambio, prima el interés general (fundaciones) o, al menos, el interés común de los asociados (asociaciones), y las rentas que reciban por el ejercicio de su actividad económica sólo puede destinarse a sus fines o a aumentar su patrimonio, sin reparto (art. 557-2 del *CC*)<sup>12</sup>. Las cooperativas sí distribuyen entre sus miembros parte del saldo favorable de su ejercicio económico por vía de excedentes, hechas primero las imputaciones que ordena la ley (art. 38 de la LGC), pero esas sumas no son buscadas como un elemento determinante a la hora de su constitución, y la distribución viene siempre presidida por la regla de equidad en el reparto<sup>13</sup>. De ahí que el artículo 53 de la LGC señale que las cooperativas no producen utilidades, y el artículo 51 de la LGC precise que los excedentes provenientes de operaciones con los socios no constituyen renta<sup>14</sup>.

Una última novedad de la actual ley es la forma de distribución de los

<sup>12</sup> Aunque con referencia a la situación anterior a la ley Nº 20.500, véase VARAS (2009).

<sup>13</sup> GATICA et al. (2013), p. 281.

<sup>14</sup> Por esta razón, el artículo 1.1.1 de los PECOL define las cooperativas como: “personas jurídicas de derecho privado que llevan a cabo cualquier actividad económica, sin tener por fin último el lucro [...]”.

excedentes entre los socios que se anuncia como una de las características fundamentales de una cooperativa: mientras antes se distribuían en proporción al esfuerzo social, hoy se toman como referencia las operaciones que aquéllos realizan con la entidad (art. 1º III de la LGC).

Las disposiciones de la LGC se complementan con un reglamento aprobado merced al DS N° 101, de 25 de enero de 2007, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (RLGC)<sup>15</sup>. Fuera de este último, como fuentes del Derecho Cooperativo parecen también:

- i) algunos decretos relevantes emanados de la potestad reglamentaria de la Subsecretaría de Economía del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (art. 32 N° 6º de la CPR)<sup>16</sup>;
- ii) las resoluciones dictadas por el departamento de Cooperativas, dependiente de esa misma subsecretaría, con el propósito de perfeccionar el funcionamiento de las cooperativas en las distintas facetas de su actividad empresarial (art. 108 y 109 de la LGC)<sup>17</sup> y

<sup>15</sup> Para una exposición de conjunto: ALCALDE (2013) y, con mayor desarrollo, VASQUEZ/JUPPET (2014), pp. 87-178 y ROMAN (2012), pp. 111-515.

<sup>16</sup> Véase: (i) DS N° 148, de 3 de mayo de 1990, que establece normas generales aplicables a las comisiones liquidadoras de las cooperativas; (ii) DS N° 438 exento, de 18 de junio de 2003, que fija los valores de las actuaciones del departamento de Cooperativas; (iii) DS N° 233, de 10 de mayo de 2004, que fija valores por las actuaciones del departamento de Cooperativas.

<sup>17</sup> Véase: (i) resolución exenta N° 511, de 6 de diciembre de 2003, que dicta normas sobre

- iii) aquellas normas, oficios, circulares y resoluciones provenientes de otros organismos públicos con competencias de supervisión sobre el actuar de las cooperativas (por ejemplo, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, el Servicio de Impuestos Internos, el Banco Central, etcétera).

#### IV. EL PROYECTO DE REFORMA

El Mensaje presidencial que acompañó el proyecto de la ley N° 19.832

---

la remisión de antecedentes para el Registro de Cooperativas vigentes; (ii) Resolución exenta N° 540, de 3 de septiembre de 2004, que dicta normas para la acreditación en el Registro especial de supervisores auxiliares; (iii) Resolución exenta N° 536, de 10 de septiembre de 2005, que dicta reglas de carácter general sobre las facultades de los supervisores auxiliares; (iv) Resolución exenta N° 590, de 20 de agosto de 2007, que dicta normas aplicables a cooperativas distintas de las de ahorro y crédito que otorguen préstamos a sus socios; (v) Resolución exenta N° 2484, de 4 de enero de 2010, que rectifica la resolución exenta N° 2438, por la que se establece el modelo de supervisión aplicable a las cooperativas de importancia económica, exceptuadas las de ahorro y crédito; (vi) Resolución exenta N° 542, de 6 de mayo de 2010, que establece un procedimiento de excepción con motivo del sismo para cooperativas afectas a las disposiciones de las resoluciones N° 247/2003 o 590/2007; (vii) Resolución exenta N° 216, de 8 de febrero de 2011, que faculta la citación a juntas generales de socios por correo electrónico; (viii) Resolución exenta N° 1321, de 11 de junio de 2013, que dicta normas de carácter societario, administrativo, financiero y contable para el sector cooperativo; (ix) Resolución exenta N° 2773, de 28 de noviembre de 2013, que dispone el mantenimiento de la aplicación de principios contables de general aceptación.

insistía sobre la necesidad de generar niveles de modernidad en torno a las cooperativas que permitiesen asumir las exigencias del mundo actual (1991), efectuando una mayor contribución al desarrollo nacional. Todo ello, por cierto, dentro de un marco de respeto de los valores y principios del cooperativismo como modelo de empresa de naturaleza propia, que es equidistante de las formas empresariales estatales y capitalistas, ambas de por sí legítimas (art. 19 N° 21 de la CPR)<sup>18</sup>. De las primeras se diferencia por su carácter de emprendimiento privado, formado por personas (naturales o jurídicas) que se unen para conseguir unos fines comunes mediante la ayuda mutua, al punto que las circunstancias personales de los socios son esenciales en la constitución, organización y funcionamiento de una cooperativa. Ella se caracteriza, además, por su autonomía y neutralidad política (art. 1º IV de la LGC). De las segundas, en tanto, difiere por la inexistencia estructural de un ánimo de lucro repartible entre los socios, por la participación efectiva de éstos en la actividad económica que desarrolla la cooperativa y por su régimen democrático basado en la igualdad de voto, con independencia del aporte efectuado. Pero, a su vez, las cooperativas son una forma empresarial que participa de ciertos rasgos comunes con esas dos áreas: con las organizaciones públicas comparte su naturaleza asociada a la generación de valor público, y con las empresas privadas coincide en la participación de forma regular en el mercado<sup>19</sup>. Cabe afirmar, en suma, que

las cooperativas se caracterizan porque comportan una forma de acceso y actuación en el mercado no especulativa, vale decir, el capital puesto en común por los socios no asume, en forma proporcional a lo aportado, el poder de decisión ni se apropiá de los resultados económicos positivos o del beneficio social<sup>20</sup>.

Sin embargo, y pese a su reciente data, la LGC y el reglamento que la desarrolla no cumplieron adecuadamente el cometido propuesto y no se encuentran en cabal afinidad con los últimos desarrollos del pensamiento cooperativo. La razón de este desajuste es que la mentada ley N° 19.832 tardó once años en ser aprobada desde que su proyecto fue presentado al Congreso Nacional por el presidente Patricio Aylwin<sup>21</sup>. Su aprobación estuvo influida por la cesación de pagos en que incurrió la cooperativa de vivienda HABITACOOP, con más de treinta años en el mercado, que se solucionó mediante un convenio judicial preventivo votado el 20 de marzo de 2003 y que dio paso a una enajenación ordenada del activo de la entidad. A fines del año anterior, la Cámara de Diputados había aprobado un proyecto de acuerdo por el que se solicitaba a la Comisión de Vivienda de dicha corporación que investigase la situación que afectaba a aquella cooperativa y a sus socios (más de doce mil personas).

Esta dilatada discusión permitió que la nueva LGC se sirviese en parte del ideario propuesto por la ACI y

<sup>18</sup> CONGRESO NACIONAL (2002), pp. 5-8.

<sup>19</sup> GATICA *et al.* (2013), p. 272.

<sup>20</sup> PANIAGUA (2013), p. 165.

<sup>21</sup> Mensaje de 11 de noviembre de 1992 (*Boletín* N° 855-03).

recogido en su renovada *Declaración sobre Identidad Cooperativa*, donde se define la naturaleza de esta clase de entidades y se enuncian los valores y principios que las inspiran<sup>22</sup>.

Con todo, no alcanzaron a ser consideradas la resolución N° 56/114 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 18 de enero de 2002, sobre las cooperativas en el desarrollo social, y la recomendación N° 193 de la OIT, de 3 de junio de 2002, sobre promoción de las cooperativas. Con algunas diferencias de énfasis, en estos documentos se indica que los gobiernos han de procurar:

- i) establecer una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas;
- ii) adoptar medidas para incentivar el potencial de las cooperativas;
- iii) promover las cooperativas como uno de los pilares del desarrollo económico y social; y
- iv) facilitar el acceso de las cooperativas a los servicios de apoyo, a la financiación de sus inversiones y al crédito.

La actual LGC tampoco tuvo en cuenta la revisión de la LMCAL, sancionada por el Consejo Consultivo de la ACI-Américas celebrado en julio de 2008<sup>23</sup>, que comporta un convincente

<sup>22</sup> Véase ALCALDE (2009).

<sup>23</sup> En 1987, la OCA decidió contribuir al progreso de la legislación cooperativa de los países hispanoamericanos mediante la elaboración de un proyecto de ley marco que sirviera de orientación para la actualización de las respectivas leyes internas. Con ese fin se convocó a un grupo de expertos de los diferentes países de la región, quienes se reunieron en dos seminarios realizados en Santa Cruz de la Sierra y sentaron las bases del documento. A partir

esfuerzo de sistematización del actual pensamiento cooperativo<sup>24</sup>. Similares esfuerzos de armonización existen en la Unión Europa (Estatuto de la sociedad cooperativa europea, 2003), el MERCOSUR (Estatuto de las cooperativas, 2009) y la OHADA (Texto uniforme relativo al derecho de sociedades cooperativas, 2010), todos ellos con valor vinculante para sus Estados miembros. El WOCCU también cuenta con una ley y un reglamento modelo para este tipo de entidades, que sirve de hoja de ruta para las modificaciones propuestas por el sector.

Esta vez como una iniciativa de orden académico, en 2011 se constituyó el SGECOL bajo los auspicios del EURICSE, con el objetivo de desarrollar investigación comparada en este ámbito y así promover un mayor conocimiento y comprensión del Derecho Cooperativo entre juristas, académicos y gobernantes, en el plano nacional, europeo e internacional. El primer proyecto importante que ha emprendido este grupo es la redacción de unos PECOL, formados por

de ellas, los coordinadores redactaron un texto que fue sometido a la consulta de dirigentes cooperativistas y especialistas. Finalmente, el proyecto de ley marco para las cooperativas de América Latina fue aprobado en asamblea de la OCA realizada en Bogotá en el mes de noviembre de 1988. Desde entonces el Proyecto fue ampliamente difundido y utilizado para la reforma de la legislación cooperativa en varios países, a la vez que sirvió de estímulo para la renovación de los estudios especializados en la materia. Los nuevos textos internacionales sobre cooperativas aconsejaron someter la ley marco a una exhaustiva revisión de expertos. Tras un largo trabajo, la versión revisada fue aprobada en la mentada reunión de la ACI-Américas de 2008.

<sup>24</sup> HENRY (2012), p. 47

disposiciones jurídicas acompañadas de comentarios explicativos, de modo similar a los difundidos PECL<sup>25</sup>. En abril de 2013 se hizo público el borrador del primer capítulo, referido a la definición y objetivos de las cooperativas<sup>26</sup>, y actualmente se trabaja en la redacción de los siguientes cuatro.

Ahora bien, esta desactualización inicial explica que desde la publicación del DFL N° 5/2003 se hayan sucedido distintas iniciativas destinadas a modificar el texto de la LGC en uno u otro aspecto. De éstas la de mayor relevancia hasta ahora había sido la presentada el 9 de marzo de 2010 por moción del entonces senador Guillermo Vásquez Úbeda (PRSD), que perseguía introducir diversas modificaciones enderezadas a reforzar el carácter asociativo y la ausencia de ánimo de lucro en la distribución de las ganancias que inspira a estas entidades (*Boletín N° 6836-03*)<sup>27</sup>.

Ese proyecto cedió su lugar a otro que fue presentado a la Cámara de

<sup>25</sup> Sobre el grupo y los PECOL: FAJARDO *et al.* (2012).

<sup>26</sup> El texto original en inglés de este borrador y su traducción española están disponibles en: <http://sgecol.d.gummyindustries.com/research-projects/>. [Fecha de consulta: 15 de abril de 2014].

<sup>27</sup> Las otras iniciativas estaban destinadas a: (i) hacer incompatible el cargo de concejal y alcalde con el ejercicio de aquel de consejero, liquidador, inspector de cuentas, miembro de junta de vigilancia y gerente de una cooperativa (*Boletín N° 3509-06*); (ii) procurar evitar una excesiva regulación de las cooperativas y realizar otras modificaciones en la ley general que las rige (*Boletín N° 4743-26*); (iii) permitir el descuento por planilla a los pensionados de las Fuerzas Armadas, Carabineros e Investigaciones de Chile a favor de las cooperativas (*Boletín N° 7153-02*).

Diputados por el presidente Sebastián Piñera en cumplimiento de su promesa electoral de crear

“una cultura innovadora y emprendedora, que reconozca y valore a las personas que deciden correr riesgos”,

sustentada en cuatro ejes principales:

- i) la educación de los niños y jóvenes en este espíritu de emprendimiento e innovación,
- ii) la reforma del marco legal de la empresa,
- iii) la creación de nuevas formas de financiación y
- iv) la difusión de alternativas de nuevos negocios<sup>28</sup>.

En directa relación con esta área de desarrollo, ese gobierno anunció su compromiso con las PYMES, de forma que estas empresas se convirtiesen en el principal engranaje de la recuperación económica del país, todavía más necesaria después de la elección de 2009-2010 debido a los devastadores efectos del terremoto que asoló el centro y sur del país durante la madrugada del 27 de febrero de 2010. Como fuere, la primera promesa ya había sido cumplida parcialmente por el gobierno anterior a través de la ley N° 20.416, de 3 de febrero de 2010, que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño.

El nuevo proyecto recoge las indicaciones consensuadas efectuadas con los años por el propio movimiento cooperativo y fue presentado a través

<sup>28</sup> Véase <http://pinera2010.cl/programa-de-gobierno/emprendimiento/>. [Fecha de consulta: 13 de enero de 2010].

del Mensaje N° 270-359, de 4 de enero de 2012 (*Boletín* N° 8132-26). Su presentación coincidió además con el año internacional de las cooperativas convocado por la ONU (resolución VII, de 7 de octubre de 2009). En esa oportunidad, su secretario general Ban Ki-moon señaló:

“las cooperativas son un recordatorio para la comunidad internacional de que es posible aspirar al mismo tiempo a la viabilidad económica y la responsabilidad social”.

De ahí que con esa convocatoria se pretendiese:

- i) elevar la conciencia pública sobre las cooperativas y sus contribuciones al desarrollo socioeconómico;
- ii) promover la formación y desarrollo de las cooperativas y
- iii) estimular a los gobiernos a establecer políticas, leyes y regulaciones conducentes a la formación, el desarrollo y la estabilidad de las cooperativas.

Antes de comenzar ese año, la ACI presentó un “plan para una década cooperativa” (2011-2020) articulado sobre cinco objetivos:

- i) elevar el nivel de participación de los miembros y órganos de gobierno;
- ii) posicionar las cooperativas como constructoras de sostenibilidad;
- iii) consolidar el mensaje cooperativista y definir la entidad cooperativa;
- iv) asegurar marcos jurídicos que apoyen el crecimiento de las cooperativas y

- v) conseguir capital fiable para las cooperativas, al mismo tiempo que se garantiza la gestión por parte de sus miembros.

Todas estas iniciativas, en sus distintos grados, demuestran el sostenido interés mundial que existe por una forma empresarial que agrupa hoy a mil millones de personas en todo el mundo. En Chile, ese año internacional coincidió con la promulgación de la ley N° 20.638, de 29 de noviembre de 2012, que fijó el primer sábado del mes de julio como el día nacional de las cooperativas. Tal conmemoración fue establecida originalmente el 16 de diciembre de 1992 por la ONU para el sábado 1 de julio de 1995, fecha en que se conmemoraba el centenario de la creación de la ACI (resolución N° 47/90). Dos años después, reconociendo la importancia que estas entidades tienen en el desarrollo económico y social, dicha organización invitó a los Estados miembros a observar el primer sábado de julio, a partir de 1995, como el día internacional de las cooperativas (resolución N° 49/1995).

El Proyecto reconoce el gran avance que representó la ley N° 19.832 para el sector cooperativo, pero también pone en evidencia que, con el transcurso de una década, se ha observado que ella deja abierta la posibilidad para que se establezcan restricciones al desarrollo del cooperativismo y se dificulten las labores del órgano fiscalizador, además de ser conveniente proveer un mayor resguardo del capital social. Este diagnóstico sugiere acometer una reforma profunda (aunque todavía mejorable) de la LGC con el objetivo de modernizar su texto en cinco aspectos de importancia, a saber:

- 1) flexibilizar los requisitos necesarios para la constitución de las cooperativas y fortalecer su capacidad de gestión;
- 2) incentivar su eficiencia económica y sustentabilidad financiera;
- 3) actualizar el marco normativo de las cooperativas de ahorro y crédito para mejorar su competitividad;
- 4) perfeccionar las facultades otorgadas al Departamento de Cooperativas para sancionar adecuadamente las conductas que afectan la sana administración cooperativa y
- 5) corregir errores de referencia y aclarar interpretaciones equivocadas con ocasión de la aplicación de la LGC.

El mencionado proyecto se encuentra actualmente en el Senado, en su segundo trámite constitucional, el que aprobó la idea de legislar y abrió el plazo para formular indicaciones, hoy vencido. Sin embargo, el 23 de diciembre de 2013 le fue retirada la suma urgencia que le había asignado en un principio el gobierno, de manera que la continuación de su discusión se torna incierta en el futuro inmediato (Mensaje N° 399-161). Es de esperar que la atención que la presidenta Michelle Bachelet prestaba a las cooperativas en su programa de gobierno contribuya a darle un nuevo impulso a la discusión de esta reforma, recogiendo las sugerencias del sector cooperativo y de la masa crítica que, paulatinamente y desde diversos ámbitos, comienza a formarse en la materia<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Véase *infra*, VI.

*1. Flexibilizar los requisitos necesarios para la constitución de las cooperativas y fortalecer su capacidad de gestión, preservando su carácter participativo*

La primera de las falencias que el proyecto se propone corregir tiene relación con la excesiva burocratización respecto de la exigencia de un número determinado de socios para constituir cooperativas distintas de las de ahorro y crédito; gran formalidad en las convocatorias a juntas de socios; y dificultad en la toma de decisiones al interior del gobierno cooperativo<sup>30</sup>.

En la actualidad, una cooperativa se constituye con el número de socios que deseen participar en ella, que no puede ser inferior a diez (art. 13 de la LGC), salvo en el caso de las cooperativas de trabajo, de ahorro y crédito, de consumo y abiertas de vivienda, donde el número mínimo es de cinco (art. 60 de la LGC), cincuenta (art. 88 de la LGC), cien (art. 91 de la LGC) y trescientos socios (art. 84 de la LGC), respectivamente. El proyecto rebaja estos límites, de suerte que como regla general basta con cinco socios para constituir una cooperativa<sup>31</sup>. También se reducen las exigencias respecto de las cooperativas abiertas de vivienda, que ahora sólo requerirán contar con un número inicial de doscientos socios y un patrimonio de 6.000 UF, en vez de trescientos socios y 7.000 UF como

<sup>30</sup> PIÑERA (2011), p. 4.

<sup>31</sup> HENRY (2013), p. 73, considera que con tres miembros se asegura la viabilidad de la cooperativa. Los PECOL exige la concurrencia de dos personas (art. 1.3.1), mientras que la Ley de Cooperativas de Finlandia permite que ellas existan con un solo socio (capítulo 2, § 2).

se exige hoy (art. 84 de la LGC)<sup>32</sup>. Sólo se mantiene inalterado el número de socios necesarios para constituir una cooperativa de consumo y de ahorro y crédito, por una necesidad de resguardo del sistema financiero. Basta pensar que en el caso de los bancos el monto mínimo de capital pagado y reservas es de 800.000 UF (art. 50 de la LGC) y se exige un número de socios fundadores no inferior a diez, quienes deben cumplir con unos requisitos bastante exigentes (art. 28 de la LGC)<sup>33</sup>.

Sorprende, empero, que pese a los esfuerzos que se han hecho desde la discusión de la ley N° 19.832 para equiparar las cooperativas con las demás formas de empresa, ellas no hayan sido incluidas en la ley N° 20.659, de 8 de febrero de 2013, que simplifica el

régimen de constitución, modificación y disolución de las sociedades y la empresa individual de responsabilidad limitada (art. 2º)<sup>34</sup>. Es un deseo compartido que estas facilidades se extiendan también a las cooperativas. Basta pensar en los beneficios que esto traería para emprendimientos dignos de apoyo, como: las cooperativas escolares, de trabajo, de consumo, de pequeños productores agrícolas o de pescadores artesanales, todas ellas orientadas al servicio de las familias de los socios y la comunidad a la que pertenecen. Pero este régimen simplificado no sólo ayudaría a quienes realizan actividades económicas clásicas como las recién mencionadas; serviría, asimismo, para los jóvenes que promueven un negocio tecnológico, y para quienes el comienzo de su actividad supone el cumplimiento de requisitos complejos, más el inicio de actividades y la obtención de RUT ante el Servicio de Impuestos Internos. Estos trámites representan dificultades de ingreso al mercado y costos difíciles de sobrelevar, más aun cuando los recursos con que se cuenta son escasos y existen barreras de entrada al sistema financiero.

Estos inconvenientes se pueden solucionar extendiendo el régimen de la mentada ley a casos como los recién mencionados y otros similares, ciertamente con la participación del Departamento de Cooperativas, que cumpliría con el registro de la nueva entidad ahora de manera electrónica. De esta manera se promovería que una forma de actividad empresarial tan

<sup>32</sup> También existen las cooperativas cerradas de vivienda, que se organizan para desarrollar un proyecto habitacional concreto (art. 74 de la LGC). Ellas no requieren de un número determinado de socios para constituirse, porque todo dependerá de la envergadura del proyecto que se desea acometer. La cooperativa se disuelve y liquida una vez asignadas en dominio a sus socios la totalidad de las viviendas por ella construidas, salvo que su objeto contemple también el equipamiento y desarrollo comunitario (art. 83 de la LGC).

<sup>33</sup> La Ley General de Bancos no establece este requisito de forma expresa, pero así se concluye de las normas que hacen referencia a los accionistas fundadores. El artículo 28 IV señala que se consideran tales aquéllos que, además de firmar el prospecto por el que se solicita a la Superintendencia la creación del banco, tengan una participación significativa de acuerdo con el artículo 36. En esta norma se indica, en tanto, que dicha participación existe cuando se es dueño, directamente o a través de terceros, de acciones que, por sí solas o sumadas a las que ya posea, representen más del 10% del capital del banco. Sobre ese porcentaje es necesario contar con autorización de la Superintendencia.

<sup>34</sup> Su texto se complementa con la ley N° 20.464, de 27 de enero de 2011, que agiliza los trámites de constitución de nuevas empresas.

destacada como es la cooperativa, se comporte inclusivamente respecto de todos los sectores sociales, en especial de aquéllos que merecen más apoyo<sup>35</sup>.

De momento sólo ha existido una primera reacción en este sentido. El 18 de octubre de 2012 se presentó otro proyecto de ley destinado a extender a las cooperativas el beneficio de gratuidad de que gozan las sociedades con capital inferior a 5.000 UF, para las publicaciones en el *Diario Oficial* de su extracto de constitución, modificación y disolución, establecido en el artículo 4º de la ley N° 20.494 (*Boletín N° 8640-26*). Queda todavía igualar la situación de las cooperativas en lo que atañe a los demás aspectos de su constitución, modificación y disolución, como ocurre con las empresas y sociedades de giro civil y comercial.

Otro ámbito del que se ocupa el proyecto es el relativo a la forma en que se gobierna una cooperativa, donde se mantiene el sistema tripartito hoy existente, que distingue entre un órgano de gobierno (junta general de socios), un órgano de administración (consejo de administración) y un órgano de supervisión (junta de vigilancia)<sup>36</sup>. La innovación consiste

en que se regulan la adopción de decisiones en cooperativas de veinte socios o menos (que sólo deberán elegir un gerente administrador y un inspector de cuentas), las formalidades para la convocatoria de juntas generales de socios a través de un medio de comunicación social y del correo electrónico, y la celebración de dicha junta obligatoriamente durante el primer semestre de cada año.

La primera y la última de estas innovaciones son quizá las más interesantes de este apartado. La segunda, en tanto, recoge el criterio ya contenido en la resolución exenta N° 216, de 8 de febrero de 2011, del departamento de Cooperativas.

La figura del gerente administrador y del inspector de cuenta es, sin duda, una buena medida dada la dificultad para integrar los órganos directivos de una cooperativa, pero puede acabar comprometiendo el principio de gestión democrática. Hoy la exigencia no es demasiado rigurosa: se requiere que dicho consejo esté integrado por un mínimo de tres personas (art. 54 del RLG), las que no necesariamente deben ser socios (art. 67 del RLG). Si parece razonable la modificación en lo que atañe a la junta de vigilancia, que debe estar integrada por cinco miembros (art. 28 de la LGC).

La LGC obliga a celebrar a lo menos una junta general de socios dentro del cuatrimestre siguiente a la confección del balance [art. 6º f)]. Tal obli-

<sup>35</sup> NOVOA (2013a).

<sup>36</sup> La excepción es Venezuela, donde se permite que las cooperativas decidan su forma organizativa, atendiendo a su propósito económico, social y educativo, con el fin de propiciar la participación, evaluación y control permanente y el mayor acceso a la información (art. 24 del DFL especial de asociaciones cooperativas). En Brasil, por su parte, la Ley Complementaria 130, de 17 de abril de 2009, permitió a las cooperativas de crédito nombrar un director ejecutivo, subordinado al consejo de administración (art. 5º), configurando así un sistema dualista opcional, similar al existente en Alema-

nia. Ahí se requiere la concurrencia de un consejo de administración (§ 24 GenG) y un comité de vigilancia (§ 36 GenG); pero los miembros del primero son elegidos en la práctica por el segundo de estos órganos.

gación presenta dos problemas principales<sup>37</sup>. El primero atañe a la dificultad de establecer con precisión el momento en que la cooperativa confecciona su balance, para así contabilizar el cuatrimestre siguiente para la celebración de la junta general de socios. El segundo, de orden práctico, es que las cooperativas celebran sus juntas generales usualmente en el mes de abril, sin contar en muchas oportunidades con sus estados financieros presentados al Servicio de Impuestos Internos, ya que para cumplir esa obligación tienen como plazo fatal el último día de ese mes (art. 69 de la LIR). Por esa razón, para las sociedades anónimas existen normas más acordes con la realidad tributaria de la empresa: el balance se confecciona al 31 de diciembre de cada año o a la fecha que determinen sus estatutos (art. 74 de la LSA), y celebran sus juntas ordinarias de accionistas una vez al año en la época fija que en ellos se determine (art. 55 II de la LSA). Lo mismo se pretende ahora respecto de las cooperativas.

La ley N° 20.382 tuvo por objetivo mejorar el funcionamiento de los gobiernos corporativos<sup>38</sup>. Tales innovaciones quedaron referidas, empero, sólo a las sociedades anónimas, salvo para la generalización de la figura de la agencia respecto de cualquier sociedad o persona jurídica extranjera con fines de lucro (arts. 447-450 del *CCom*). El proyecto subsana en parte la asimetría que se observa entre las sociedades industriales y las cooperativas, e introduce modificaciones en cuanto a la

designación de miembros del consejo de administración por parte de personas jurídicas. Este cambio consiste en la derogación de dos reglas existentes en el actual artículo 24 de la LGC y referidas a la posibilidad de estipular cláusulas en los estatutos que permitan a las personas jurídicas que participan en una cooperativa designar un determinado número (aunque minoritario) de miembros en el consejo de administración, y al requisito de que al menos el 60% de los miembros titulares y suplentes de dicho consejo deben ser elegidos por los socios usuarios de la cooperativa.

La razón de esta derogación es que durante la vigencia de la actual normativa se ha observado que los estatutos crean distintas calidades de socios, lo que permite que un grupo de ellos tome el control de la cooperativa<sup>39</sup>. Esto se logra, en la práctica, con la creación de tres estamentos:

- i) el primero de ellos está compuesto por las personas jurídicas a que alude el artículo 24 de la LGC (40% del consejo de administración);
- ii) el segundo estamento lo integra sólo un exclusivo número de socios, generalmente designados por las mismas personas jurídicas que mantienen el 40% del consejo de administración;
- iii) el tercero queda constituido por los socios comunes.

Esta situación produce que los socios que pertenecen al segundo y tercer estamento deban ser aceptados por el consejo de administración, de suerte que ese órgano determina qué

<sup>37</sup> PIÑERA (2011), p. 11.

<sup>38</sup> Un acercamiento a esta ley en VÁSQUEZ (2011) y, sobre todo, en los trabajos recogidos en WILENMANN (2011).

<sup>39</sup> PIÑERA (2011), p. 15.

socios pertenecerán a uno u otro estamento. De donde que, concertados los dos primeros estamentos, éstos toman el control fáctico de la cooperativa, imposibilitando que los socios comunes puedan tener injerencia en las decisiones de la administración de la entidad.

En fin, el proyecto recoge la moción presentada dos años antes por el senador Francisco Chahuán (RN), y destinada a que se autorice el descuento por planilla para jubilados del sector público y privado a favor de las cooperativas de ahorro y crédito y de consumo<sup>40</sup>.

Queda todavía una deuda pendiente destinada a extender el campo de la autonomía privada en la configuración de las relaciones entre la cooperativa y sus socios, en particular para hacer económicamente atractiva esta forma empresarial, en la medida que se resguarden los valores y principios cooperativos. Basta pensar que las primeras cooperativas chilenas fueron creadas a fines del siglo XIX y hasta 1924 no existió una ley que las rigió (ley N° 4.058). Ellas se constituyeron, entonces, utilizando las formas societarias existentes, con las modificaciones que requería su especificidad basada en la ayuda mutua, la propiedad común y la gestión democrática<sup>41</sup>. Algo parecido acaece con las sociedades de responsabilidad limitada, cuya ley deja un amplio margen a la autonomía de los socios a través del estatuto (art. 4º II de la ley

<sup>40</sup> Moción de 16 de junio de 2010 (*Boletín N° 6991-2013*).

<sup>41</sup> El mismo fenómeno se observa en la sociedad equitativa de los pioneros de Rochdale (1844) con que se inicia el movimiento cooperativo.

Nº 3.918). La propia LGC contiene reglas de libertad en este sentido. Por ejemplo, permite que las cooperativas de abastecimiento y distribución de energía eléctrica y de agua potable exijan de sus socios y usuarios un aporte de financiamiento reembolsable para la extensión o ampliación del servicio (art. 72 v de la LGC). Tal reembolso se efectúa de acuerdo con el valor inicial reajustado e intereses pactados (art. 72 vi de la LGC), y podrá ser pagado en dinero o en cuotas de participación, a elección del socio (art. 72 VIII de la LGC). En este último caso, dichas cuotas deben ser liquidadas y pagadas en dinero dentro de un plazo máximo de cinco años contado desde la solicitud del socio en tal sentido (art. 72 VII de la LGC). Las cooperativas no pueden cobrar ningún tipo de gasto por este reembolso (art. 72 IX de la LGC).

Esto conecta con el segundo aspecto del que trata el proyecto, referido a la eficiencia económica de la cooperativa.

## *2. Incentivar la eficiencia económica y la sustentabilidad financiera de las cooperativas, otorgándole estabilidad patrimonial y participación de socios inversionistas*

La segunda falencia observada atañe a la falta de resguardo del patrimonio de la entidad en función de las necesidades de los socios y, quizás más importante todavía, la ausencia de mecanismos que permitan incrementar dicho patrimonio con miras a potenciar el desarrollo y crecimiento de las cooperativas<sup>42</sup>. Para ese fin, el proyecto contempla:

<sup>42</sup> PIÑERA (2011), p. 4.

a) vías internas  
b) vías externas  
para mejorar la eficiencia económica y sustentabilidad financiera de una cooperativa.

#### a) Las vías internas

Las vías internas tienen que ver con el fortalecimiento patrimonial de la cooperativa desde su propia estructura, propósito que se consigue a través de la creación de reservas y la reconfiguración de los derechos de los socios sobre ellas. El proyecto señala que todas las cooperativas deberán constituir e incrementar cada año un fondo de reserva legal no susceptible de reparto hasta su disolución, con un porcentaje no inferior al 20% de sus remanentes, obligación que hoy sólo existe respecto de las cooperativas de ahorro y crédito y abiertas de vivienda (art. 38 III de la LGB). Se exceptúan de este límite precisamente estas últimas, las que deberán constituir el 100% del excedente generado como fondo de reserva indisponible hasta su disolución. Se elimina, asimismo, el monto máximo para las reservas voluntarias, que hoy alcanza un 15% del patrimonio (art. 38 IV de la LGC). Si bien el sentido de esta última norma es razonable, porque deja en manos de los socios la posibilidad de crear reservas con el remanente, no ocurre lo mismo con aquélla que obliga a establecer reservas obligatorias, que, más bien, operará como un desincentivo a la creación de nuevas cooperativas o favorecerá la transformación de las existentes en sociedades de responsabilidad limitada, donde no existe tal exigencia.

Paralelamente, el proyecto indica que los socios carecerán de cualquier derecho individual sobre algún tipo

de reservas, ni siquiera al momento de su retiro. Hoy el artículo 40 de la LGC establece que los socios tienen derecho a la distribución de las reservas legales en caso de liquidación de la cooperativa, una vez absorbidas las eventuales pérdidas, pagadas las deudas y reembolsado el valor actualizado de las cuotas de participación. De igual forma, se establecen limitaciones al retiro de capital respecto de personas con porcentajes mayores al 20%, para no comprometer la solvencia de la cooperativa. El saldo que sobrepase ese 20% sólo podrá retirarse después de transcurridos veinticuatro meses desde la pérdida de la calidad de socio o una vez que se enteren nuevos aportes equivalentes a esa diferencia.

La modificación más importante es, con todo, la forma en que se aborda la participación del socio en el patrimonio social, pues se modifica la definición de las cuotas de participación que en la actualidad recoge el artículo 31 de la LGC (capital más reservas menos pérdidas) y se consagra legalmente que el socio que ingresa a una cooperativa sólo puede tener participación en las reservas voluntarias creadas con posterioridad a su ingreso.

#### b) Las vías externas

La única vía externa prevista por el proyecto para expandir las posibilidades de financiación de una cooperativa consiste en la introducción de la figura del socio inversor, hasta ahora desconocida en el país (aunque subyacente en la figura del socio no usuario) y presente, en cambio, en el artículo 21 de la LMCAL. De esta manera, se permite que un socio pueda ser pro-

pietario de hasta un 40% del capital de una cooperativa, sin importar su clase. Incluso, se admite que se sobreponga este porcentaje hasta el doble (80%) sólo para efectos de su constitución y por un plazo que no podrá exceder de un año contado desde que ella se concrete. En cualquiera caso, la introducción de la figura del socio inversor no afecta la gestión democrática de la cooperativa, porque se mantiene la premisa de identificación un socio-un voto, impidiendo que aquél adquiera la mayoría absoluta en términos de capital y se comprometa la especificidad de esta forma empresarial. De igual modo, la introducción de esta figura tampoco desvirtúa el modelo hoy existente por la vía de permitir el establecimiento de cooperativas mixtas, donde comparecen tanto socios cooperativistas o usuarios como socios capitalistas con derecho a voto en función del capital aportado, como ocurre en derecho español (arts. 136 de la LCPV y 107 de la LCoop).

Sin embargo, el mecanismo pensando para la recuperación del aporte no resulta muy atractivo para un inversor. Es razonable que alguien a quien se permite aportar hasta el 80% del capital de una cooperativa, deseará, al menos, tomar el control de su gestión con miras a maximizar la eficiencia de la empresa. El proyecto impide que lo haga, para salvaguardar el principio de gestión democrática. A esto se agrega que el socio inversor deberá inmovilizar parte de su aportación (20%) por un período que se extiende durante veinticuatro meses desde la pérdida de la calidad de socio o, en su defecto, hasta que se enteren nuevos aportes

equivalentes. La escasa rentabilidad que puede deparar esta inversión será un desincentivo para que la figura se convierta en una vía efectiva de financiación de las cooperativas.

Otra posibilidad de obtener fondos externos, sobre la que no se refiere el proyecto y sí el art. 35, es la participación de la cooperativa en el mercado de valores mediante la emisión de bonos u otros títulos de deuda, que entrañan ciertos riesgos por la eventual dependencia del capital que puede generar para la entidad<sup>43</sup>.

Una tercera alternativa es la creación de grupos cooperativos (siempre de base paritaria), para favorecer economías de escala<sup>44</sup>. El punto tampoco es abordado por el proyecto y no deja de ser conveniente comenzar a pensar en una adecuación de la disciplina de los grupos empresariales, hoy disgregada entre la LMV y la LSA, en especial después del llamado “caso Cascadas” que involucra a SOQUIMICH y las sociedades ligadas a ella.

Resta sólo una consideración final. La preocupación por las vías para conseguir un aumento de capital de la cooperativa y la eliminación de la exclusión del ánimo de lucro en su concepto parecen estar enderezadas a caracterizar la cooperación bajo un modelo económico o funcional, donde la constitución y funcionamiento de la entidad se endereza a mejorar las condiciones económicas de sus socios antes de que a propender a su ayuda mutua. Cabe preguntarse, entonces, si no será conveniente también dar cabida a un modelo alternativo de cooperativa sin distri-

<sup>43</sup> HENRY (2013), p. 93.

<sup>44</sup> VÁSQUEZ/JUPPET (2014), pp. 194-195.

bución de resultados, sobre todo para expandir la autogestión en el ámbito de los servicios sociales, asistenciales, culturales, etcétera, aunando la reinversión propia de las asociaciones (art. 557-2 del *CC*) con la seriedad organizativa de esta forma empresarial<sup>45</sup>. En Italia, por ejemplo, existen las cooperativas sociales, destinadas a satisfacer los intereses generales de la comunidad mediante la promoción humana y la integración social de los ciudadanos, que incluso admiten la participación de socios voluntarios que prestan sus servicios gratuitamente (ley N° 381, de 8 de noviembre de 1991).

### *3. Actualizar el marco normativo de las cooperativas de ahorro y crédito, mejorando su competitividad*

En tercer lugar, el proyecto detecta una serie de problemas de interpretación en relación con las cooperativas de ahorro y crédito<sup>46</sup>. Son tales aquéllas que tienen por objetivo único y exclusivo brindar servicios de intermediación financiera en beneficio de sus socios (art. 86 de la LGC). Hoy existen cincuenta y ocho de estas cooperativas y desde 1954 la FECRECOOP, a la que se sumó en 2012 la ACAYC, que agrupa a las de mayor importancia económica<sup>47</sup>.

En paralelo, la ley N° 20.179 ha permitido el establecimiento de cooperativas de garantía recíproca (art. 1º), cuyo objetivo es exclusivo y consiste:

<sup>45</sup> ARREGI/CELEYA (2005), pp. 113-114.

<sup>46</sup> PIÑERA (2011), p. 4.

<sup>47</sup> Ella está integrada por (i) COOPEUCH; (ii) DETACOOP; (iii) Lautaro Rosas; (iv) COOCRETAL y (v) ORIENCOOP.

- i) en el otorgamiento de garantías personales a los acreedores de sus beneficiarios para caucionar las obligaciones que ellos contraigan en el ejercicio de sus actividades empresariales, productivas, profesionales o comerciales;
- ii) en la prestación de asesoramiento técnico, económico, legal y financiero a sus beneficiarios y
- iii) en la administración de ciertos fondos y de las contragarantías que se hayan rendido a su favor de conformidad con los pactos que se celebren entre las partes [art. 3º a].

El primero de los problemas detectados ataúe al patrimonio mínimo que es necesario para que una cooperativa de ahorro y crédito comience efectivamente sus operaciones. Aunque hoy se señala que ese patrimonio no puede ser menor a 1.000 UF, lo cierto es que la práctica exige contar con al menos 10.000 UF, dado que la entidad debe tener recursos para operar y cubrir eventuales contingencias, así como disponer de un capital mínimo necesario que permita y respalde las operaciones propias del giro, vale decir, el otorgamiento de créditos y la captación de fondos del público<sup>48</sup>. Basta pensar que para la constitución de un banco, el capital mínimo exigido por el artículo 50 de la LGB es de 800.000 UF, de suerte que la conservación de un límite tan discreto sólo sirve para incentivar la creación de cooperativas meramente nominales que, inmovilizando 1.000 UF, se sustraen de la exigente disciplina prevista para la constitución de un banco (art. 27 y ss. de la LGB).

<sup>48</sup> PIÑERA (2011), p. 21.

Dado su giro, la actual legislación faculta a las cooperativas de ahorro y crédito para realizar las operaciones que enumera el artículo 86 de la LGC, similares a las que lista el artículo 69 de la LGB como propias de los bancos. Por su incidencia sobre el sistema financiero, ciertas operaciones ahí mencionadas quedan reservadas a las cooperativas de importancia económica, vale decir, aquéllas con un patrimonio pagado igual o superior a 400.000 UF y que se encuentren sujetas a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras<sup>49</sup>. Tal es el caso de:

- i) la emisión de bonos y otros valores de oferta pública;
- ii) el otorgamiento de mutuos hipotecarios endosables;
- iii) la emisión de letras, órdenes de pago y giros contra sus propias oficinas o corresponsales;
- iv) la concesión a sus socios, previa autorización de la Superintendencia, de préstamos en moneda nacional, mediante la emisión de letras de créditos según el título XIII de la LGB;
- v) la realización de cobranzas, pagos y transferencias de fondos;
- vi) la emisión y operación de tarjetas de créditos para sus socios.

Las cooperativas de ahorro y cré-

dito compiten hoy directamente con la banca dentro del segmento de créditos de consumo inferiores a 200 UF<sup>50</sup>, y poseen una participación similar en el mercado de colocación a empresas que aquél que registran los bancos y las divisiones especializadas de créditos<sup>51</sup>. Con todo, la competencia con estas entidades no es equitativa, ya que ellas tienen la posibilidad de constituir sociedades filiales, mientras que las cooperativas sometidas a fiscalización de la superintendencia del ramo no pueden hacerlo. Esto permite que los bancos obtengan ingresos en aquellas áreas donde una cooperativa debe externalizar sus servicios, con mayores gastos para ella y sus socios. Para corregir esta asimetría, el proyecto permite que las cooperativas de ahorro y crédito puedan constituir o tener participación en sociedades filiales conforme al título IX de la LGB, es decir, en paridad con los bancos, a quienes se permite la constitución de esta clase de sociedades para operar en el mercado de valores o, bien, cuando sea necesario para el apoyo de su giro (art. 70 de la LGB).

En igual sentido, y con el fin de evitar duplicidades administrativas, el proyecto original establecía que las cooperativas de ahorro y crédito con un patrimonio superior a 400.000 UF sólo estarían sujetas a la supervisión y fiscalización de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras hasta su total y entera fiscalización, sin inter-

<sup>49</sup> Adicionalmente, el artículo 4º transitorio de la LGB establece que las cooperativas de ahorro y crédito que, al 27 de noviembre de 1986, hubiesen estado sujetas a la fiscalización de dicha Superintendencia, continuarán sujetas a ella mientras mantengan depósitos o captaciones recibidos del público o de sus socios. En 2014 están bajo esta fiscalización: i) COOCRETAL; ii) COOPEUCH; iii) CAPUAL; iv) ORIENCOOP; v) DETACOOP; vi) AHORROCOOP y vii) Lautaro Rosas.

<sup>50</sup> Su oferta se dirige, pues, a las personas que integran los segmentos C2-C3 y D de la población y tienen una renta bruta promedio de 580.000 CLP.

<sup>51</sup> PIÑERA (2011), p. 22.

vención del departamento de Cooperativas, como ocurre hoy. Esta innovación no concitó respaldo parlamentario en la Cámara de Diputados y fue rechazada en la sesión de 17 de abril de 2013.

El propósito del legislador es, en suma, asemejar las cooperativas de ahorro y crédito a los bancos en una serie de aspectos. Esta equiparación alcanza también a los socios. El artículo 36 de la LGB dispone que, por exigirlo el interés nacional, ninguna persona podrá adquirir, directamente o a través de terceros, acciones de un banco que, por sí solas o sumadas a las que ya posea, representen más del 10% del capital de éste, sin que con anterioridad haya obtenido autorización de la Superintendencia. Siguiendo ese criterio, el proyecto prescribe que los socios que superen el 10% del capital de la cooperativa, deberán cumplir los requisitos que el artículo 28 de la LGB prescribe para los accionistas fundadores de un banco, quienes tampoco puede tener más del 10% de su propiedad sin autorización previa de la Superintendencia (arts. 28 iv y 36 de la LGB).

El 18 de abril de 2013 se presentó un nuevo proyecto de ley relacionado con las cooperativas de ahorro y crédito (*Boletín N° 8902-2005*). Su objetivo es modificar el artículo 36 de la LOBC para permitir que dichas cooperativas puedan acceder a un crédito otorgado por el Banco Central, cuando la cautela de la estabilidad financiera lo haga necesario. Asimismo, el proyecto permite que éste pueda adquirir activos de las cooperativas de ahorro y crédito en los casos de falta transitoria de liquidez. Estas disposiciones se aplican

a aquellas cooperativas fiscalizadas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Este nuevo proyecto debería acumularse al ya existente y, además, comprender la modificación del artículo 55 de la LOBC, para admitir que las cooperativas de ahorro y crédito supervisadas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras puedan abrir una cuenta corriente en dicho organismo.

Como fuere, las reformas proyectadas respecto de las cooperativas de ahorro y crédito son todavía insuficientes para permitir que ellas compitan en igualdad de condiciones que los bancos. Por ejemplo, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras ha publicado un nuevo compendio de normas contables para cooperativas, más exigente que el anterior y que comienza a regir para el ejercicio 2014. Entre sus novedades cabe mencionar las provisiones según pérdida esperada por tramo de mora, la distinción entre exposiciones grupales e individuales, un tratamiento estándar para el uso de garantías como mitigación de riesgo y una referencia especial para los créditos con descuento por planilla. Hubiese sido deseable que esta normativa se difiriese para las cooperativas, a fin de hacer menos violenta la transición entre uno y otro régimen.

Asimismo, serían deseables algunas modificaciones en el *Compendio de normas monetarias y financieras del Banco Central*, especialmente en aspectos relativos al encaje monetario y reserva técnica (capítulo 3.1) y la devolución de cuotas de participación (capítulo III.C.2), al menos respecto de las cooperativas que tienen un alto grado de capitalización.

En fin, uno de los aspectos que convendría incluir en el proyecto en comento es la referencia a la banca solidaria, dado que las cooperativas de ahorro y crédito no agotan el espectro de entidades financieras que, no obstante actuar en el mercado, ofrecen productos que no están condicionados exclusivamente por un criterio de obtención del máximo beneficio y la especulación. La existencia de Banigualdad, constituida como una fundación, así lo demuestra<sup>52</sup>. El ámbito del microcrédito es, pues, un sector que debe quedar incorporado en un marco jurídico amplio y flexible para el desarrollo de una banca ética o social. El proyecto podría ser el momento oportuno para incorporar la cooperativa de préstamo solidario, que no realiza captación del público, como un nuevo tipo cooperativo.

*4. Mejorar las facultades otorgadas al departamento de Cooperativas para sancionar adecuadamente las conductas que afectan la sana administración cooperativa*

Por regla general, la fiscalización y supervisión del sector corresponde al

<sup>52</sup> Precursor en esta materia fue el Banco del Pobre, constituido como sociedad anónima merced al DS N° 230, de 23 de diciembre de 1869, del Ministerio de Hacienda. Ella tenía “por objeto la fundación i sostén de un monte de piedad i de una caja de ahorros para la clase pobre” (art. 4º de sus estatutos), y entre sus operaciones se contaba el microcrédito (art. 5º N° 1º de sus estatutos). Posteriormente, la institución fue autorizada para operar también como banco de emisión (DS N° 227, de 29 de agosto de 1872, del Ministerio de Hacienda), aunque sus actividades se extendieron por poco tiempo: en 1877 entró en cesación de pagos y al año siguiente cerró definitivamente sus puertas.

departamento de Cooperativas (capítulo IV de la LGC y título IX del RLGC), organismo dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, sin perjuicio de aquéllas que son fiscalizadas igualmente por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (art. 86 III de la LGC). Para cautelar el cumplimiento de los estatutos, la LGC, su reglamento y las demás normas legales aplicables, se han entregado a este organismo dos tipos de facultades sancionatorias. De similares potestades gozan, por ejemplo, la Superintendencia de Valores y Seguros (arts. 27 y 28 del DL N° 3538/1980) o la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (art. 19, 22, 50 y 130 de la LGB) respecto de las entidades bajo su supervisión.

La primera de ellas es la de cursar multas a quienes incumbe la administración de una cooperativa, si existe incumplimiento de las normas legales, reglamentarias o estatutarias aplicables, o si hay incumplimiento de las instrucciones impartidas por el propio departamento de Cooperativas (art. 58 de la LGC).

La segunda facultad consiste en la posibilidad de solicitar ante el tribunal competente la disolución forzada de una cooperativa cuando existe:

- i) un incumplimiento reiterado de las normas que la rigen o de las instrucciones que imparten el departamento de Cooperativas o el organismo fiscalizador respectivo;
- ii) una contravención grave o inobservancia de la ley o de los estatutos sociales y
- iii) en los demás casos previstos en la ley (art. 43 II de la LGC).

No obstante, en la actualidad este régimen de sanciones se ve afectado por varios problemas prácticos que le restan efectividad. El proyecto aborda su solución mediante tres clases de medidas, a saber:

- a) la tipificación de nuevas infracciones;
- b) el aumento del montante de las multas y
- c) la ampliación de la facultad de intervenir en el gobierno corporativo de la entidad.

a) La tipificación de nuevas sanciones

El artículo 58 de la LGC presenta un sistema sancionatorio deficiente, porque sólo permite que el departamento de Cooperativas aplique multas de escaso valor disuasorio o, bien, disuelva la entidad, sin diferenciar la gravedad de la infracción. El proyecto, en cambio, recoge los principios del Derecho Administrativo sancionador y tipifica de manera más concreta una serie de infracciones a la ley reputadas de gravedad (nuevo art. 58 de la LGC), como ocurre cuando:

- i) se dificulta o impide el ejercicio de cualesquiera de los derechos reconocidos en la LGC;
- ii) se impide u obstruye el ejercicio de las funciones fiscalizadoras y de inspección del departamento de Cooperativas;
- iii) se deniega la entrega de información al departamento de Cooperativas o a los socios, cuando éstos tengan facultades para solicitarlo;
- iv) se realizan acciones que atenten o puedan atentar contra el

prestigio, patrimonio y buen funcionamiento de la cooperativa;

- v) se incumplen las instrucciones impartidas por el departamento de Cooperativas o
- vi) se infringe cualquiera de las obligaciones a que hace referencia la LGC y su reglamento que no esté descrita y sancionada en una norma especial.

b) El aumento del montante de las multas

El actual artículo de la 58 de la LGC señala que el departamento de Cooperativas no puede aplicar multas que sobrepasen las 25 UTM como montante global por cooperativa, el que podrá ascender hasta las 50 UTM en caso de reiteración. En esta materia, además, la regla general para un consejo de administración compuesto por cinco consejeros y un gerente, es que a cada uno de ellos la multa que se les impone no puede sobrepasar las 4 UTM. De esta manera, si se atiende a las infracciones que ameritan la imposición de estas multas, su cuantía resulta insignificante para el patrimonio de la cooperativa y tiene un efecto más testimonial que correctivo. De ahí que el artículo 58 bis de la LGC que incorpora el proyecto aumente las multas a un máximo de 100 UTM y, en el evento de reiteración, de 1.000 UTM, para garantizar un efectivo cumplimiento de la legislación cooperativa. La aplicación de estas multas deberá observar los principios que rigen el Derecho Administrativo sancionador, en particular el de proporcionalidad.

c) La ampliación de la facultad de intervenir en el gobierno de una cooperativa

El departamento de Cooperativas conserva la facultad de solicitar al juzgado civil respectivo la disolución forzada de una cooperativa cuando existe un incumplimiento reiterado de las normas que la rigen, y también, como novedad del proyecto, cuando:

- i) no se ha celebrado la junta general de socios en dos años consecutivos o
- ii) un socio ha conservado más del 40% del capital social, transcurrido un año desde la constitución de la cooperativa (art. 43 de la LGC).

No es, pues, el propio departamento de Cooperativas quien procede a la disolución de una cooperativa, sino el tribunal competente después de un juicio donde existe la posibilidad de que la cooperativa formule sus descargos y discuta la existencia de la causa invocada para tal medida. Igual regla rige respecto de las asociaciones y fundaciones (arts. 559 y 563 del CC)<sup>53</sup>. Disuelta la cooperativa por sentencia ejecutoriada, se procederá a su liquidación por una junta de tres personas designadas por la asamblea general de socios (art. 47 de la LGC). Las reservas legales y cualquier excedente que resulte de este proceso, después de absorbidas las eventuales pérdidas, pagadas las deudas y reembolsado a cada socio el valor de sus cuotas de participación, se

distribuirá entre los socios (art. 40 de la LGC), a diferencia de lo que ocurre respecto de las asociaciones y fundaciones (art. 561 y 563 del CC).

A la recién mencionada potestad de solicitar la disolución de la cooperativa se añade además, en caso de infracciones reiteradas, la facultad del departamento de Cooperativas para remover parcial o totalmente a los miembros del consejo de administración o al gerente general, y llamar a nueva junta general en un plazo de treinta días para celebrar nuevas elecciones (nuevo art. 58 II de la LGC).

El proyecto acentúa sólo uno de los aspectos del departamento de Cooperativas, como es aquél referido a la fiscalización y eventual represión de ciertas prácticas contrarias al espíritu del movimiento cooperativo, pero deja sin tratar el que es quizás el más significativo: una delimitación clara entre la función fiscalizadora y aquélla de promoción, con énfasis en la segunda a través de la realización de estudios que entreguen información clara y actualizada sobre los reales problemas del sector y de la ampliación de programas de capacitación<sup>54</sup>.

*5. Corregir errores de referencia y aclarar interpretaciones equivocadas derivadas de la aplicación de la LGC*

Por último, el proyecto se ocupa de corregir los errores formales y de referencia que hoy se observan en la LGC, así como de aclarar ciertas interpretaciones equivocadas surgidas de la aplicación de su texto. En algunos casos, estas modificaciones carecen de mayor trascen-

<sup>53</sup> El artículo 559 del *Código Civil* tenía una redacción distinta antes de la reforma de la ley N° 20.500, y prescribía que las corporaciones se disolvían por disposición de la misma autoridad que las había constituido.

<sup>54</sup> GATICA *et al.* (2013), pp. 290 y 298.

dencia (por ejemplo, adecuar los arts. 12, 43 y 111 de la LGC con el actual nombre del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, o precisar que los socios de una cooperativa pueden ser personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras), no así en otros. Por ejemplo, se aclara que la distribución de los excedentes por operaciones de los socios se realiza a prorrata de ellas, pero de acuerdo con lo señalado en los estatutos, la LGC y su reglamento (art. 40 de la LGC); y se elimina el actual artículo 115 de la LGC, porque se ha comprobado que el listado de árbitros ahí previsto no ha tenido aplicación en todo el período de vigencia de la ley. En su reemplazo se señala que, cuando las partes no han llegado a acuerdo respecto de la designación de árbitro, corresponde a los tribunales de justicia directamente su designación de acuerdo con el procedimiento habitual (nuevo art. 116 III de la LGC).

Se echa en falta el reconocimiento de medios alternativos de solución de controversias, sobre teniendo en cuenta que las cooperativas no se caracterizan por la presencia de intereses divergentes entre los socios, sino comunes y fundados en la autogestión y la ayuda mutua. Si esto es así, quiere decir que las diferencias y desacuerdos que se produzcan provienen por lo general de malos entendidos o puntos de vista diferentes sobre el mejor modo de llevar adelante el funcionamiento de la cooperativa, y no de causas que requieran de una necesaria intervención judicial. De ahí que otras legislaciones del continente prevean instancias de mediación o composición amigable de los conflictos, como es el

caso de Bolivia (arts. 112 N° 5 y 120 N° 2 de la Ley General de Sociedades cooperativas), Ecuador (disposición general primera de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero) y Uruguay [art. 82 B) de la ley N° 18.407 sobre Sistema Cooperativo].

#### V. VALORACIÓN Y AUSENCIAS

Pese a la extensión y profundidad con que son abordadas las materias en el proyecto, todavía queda pendiente el desafío de introducir criterios de flexibilidad y progresión que permitan que el marco normativo se adapte paulatinamente a la realidad concreta de cada ámbito o grupo de cooperativas, sin romper su unidad sistemática. Basta pensar cómo se organiza la cooperación en el Reino Unido a partir del marco legal básico y no exclusivo que proporciona la Industrial and Provident Societies Act, de 30 de junio de 1852, o en Francia bajo la ley N° 47-1775, de 10 de septiembre de 1947, que establece el estatuto de la cooperación al que se acogen las sociedades civiles o comerciales que persiguen la satisfacción de las necesidades de sus socios por medio de su ayuda mutua. Asimismo, algunos aspectos sensibles para el sector cooperativo, como acaece con la función de fiscalización y supervisión del departamento de Cooperativas, merecen una revisión más acuciosa orientada a la gradualidad, en la línea propuesta por el así llamado “Estatuto de las empresas de menor tamaño” (ley N° 20.416), sin eliminar la necesaria supervisión estatal. De otro modo,

las cooperativas podrían servir para fraudes de ley que desnaturalizarían la identidad de esta forma de empresa.

En un plano más técnico, en otra ocasión aconsejábamos que sería deseable que el nuevo texto de la LGC incluyese:

- i) la mención expresa de los principios y valores cooperativos como criterios hermenéuticos de la ley (art. 24 del CC);
- ii) una referencia clara a la interdicción de las discriminaciones basadas en motivos sexuales o raciales en consonancia con la orientación de la ley N° 20.609;
- iii) una regulación más minuciosa del procedimiento de ingreso de un socio a una cooperativa y de los conflictos que de ahí se pueden suscitar;
- iv) una mayor claridad sobre los grupos cooperativos (materia sólo esbozada en el proyecto respecto de las cooperativas de ahorro y crédito) y la agencia de una cooperativa extranjera, que hoy reenvía a la ley N° 18.046;
- v) la mención del interés por la comunidad como parte del desenvolvimiento de la actividad cooperativa, especialmente en aquellos ámbitos donde pueden cumplir de mejor forma su cometido contribuyendo al desarrollo sostenible (por ejemplo, la posibilidad de efectuar observaciones a un estudio o declaración de impacto ambiental a tenor de los arts. 29 y 30 bis de la LBGMA, o de ser conce-

sionario dentro de un parque nacional de acuerdo con el art. 15 del DL N° 1939/1977)<sup>55</sup>.

Fuera de su texto, convendría que se eliminasen las barreras de acceso que impiden que las cooperativas desarrollen ciertas actividades económicas hoy sólo reservadas a las sociedades anónimas (por ejemplo, bancos, administradoras de fondos de pensiones, compañías de seguro, etcétera), favoreciendo así una mayor competencia del mercado en esos ámbitos<sup>56</sup>, y también que se prevean fondos públicos específicos para la promoción de proyectos cooperativos a través del propio departamento de Cooperativas o de otros organismos (SERCOTEC, CORFO, INDAP, FOSIS y SAG)<sup>57</sup>.

Con todo, quizá el ámbito más urgente de revisión es el actual criterio del Servicio de Impuestos Internos respecto de los excedentes distribuidos por las cooperativas, incluidos aquéllos capitalizados a través de la emisión liberada de cuotas de participación, que se consideran afectos al impuesto a la renta (oficio N° 1397, de 7 de junio de 2011). La gravedad de este cambio de criterio dio origen incluso a un acuerdo del Senado, aprobado el 21 de noviembre de 2013, por el cual se solicitó al Presidente de la República el envío de una indicación al proyecto de reforma de la LGC (*Boletín*, N° 8132-26) donde se establezca con claridad la exención del impuesto a la renta respecto de las operaciones entre las cooperativas y sus socios (*Boletín*, N° S1609-12).

<sup>55</sup> ALCALDE (2011).

<sup>56</sup> NOVOA (2013b).

<sup>57</sup> GATICA *et al.* (2013), pp. 279 y 288-289.

La cuestión es discutida y deriva de una interpretación que ha hecho el Servicio de Impuestos Internos de las normas aplicables en perjuicio de las cooperativas, contraviniendo así las bases constitucionales de la tributación (art. 19 N° 20 de la CPR) y los principios hermenéuticos de los artículos 3º y 23 del *Código Civil*<sup>58</sup>. El artículo 51 de la LGC señala que la devolución de excedentes originados en operaciones con los socios está exenta de todo impuesto, y el artículo 53 de la LGC precisa con carácter general que las cooperativas no producen utilidades, salvo en lo que atañe al pago de gratificaciones a sus trabajadores (arts. 46-52 del *CdT*). Por su parte, el artículo 49 III de la LGC establece que, en materia de impuesto a la renta y fuera de las excepciones previstas en dicha ley, las cooperativas se rigen por lo dispuesto en el artículo 17 del DL N° 824/1974, que establece las normas tributarias aplicables a las cooperativas y sus sociedades auxiliares. En esta última norma se grava excepcionalmente con el impuesto de primera categoría el remanente que obtenga la cooperativa por las operaciones realizadas con personas que no sean socios (Nº 2º), y también las cantidades repartidas a los socios cuyas operaciones con la cooperativa forman parte de su giro habitual por concepto de excedentes, distribuciones o devoluciones que no

sean de capital (Nº 4), para lo cual el Presidente de la República, previo informe de los ministerios de Economía y Hacienda, determinará en qué casos y bajo cuáles circunstancias las operaciones con cooperados o no cooperados se entenderán realizadas con sus socios o terceros (Nº 11). De esto se sigue que para que tal tributación se concrete es necesaria la dictación de un reglamento que determine con claridad los contornos del hecho gravado (art. 17 II del DL N° 824/1974), lo que hasta ahora no ha ocurrido<sup>59</sup>.

Existe, entonces, un conflicto entre las normas de la LGC y aquéllas contenidas en el DL N° 824/1974 que requiere solución. Los principios generales permiten concluir que la primera tiene un efecto de derogación tácita parcial respecto de las normas tributarias, que son anteriores a ella, por estar ambas referidas a la misma materia (arts. 52 y 53 del CC). En nada afecta a esta conclusión la remisión que el artículo 49 III de la LGB hace al DL N° 824/1974, porque ella es sin perjuicio de las excepciones especiales previstas en la legislación cooperativa.

La correcta aplicación de ambas normas exige una previa coordinación de ellas de acuerdo con sus fines, para que el de una y otra resulten resguardados. Esto significa que las cooperativas no pueden ser gravadas con impuesto a la renta porque no producen utilidades (art. 53 de la LGC), vale decir, no generan rentas en el sentido del artículo 2º Nº 1º de la LIR, y cualquier excedente distribuido a los socios que provenga de las operaciones realizadas con ellos sigue igual criterio (art. 51 de la LGC).

<sup>58</sup> GUZMÁN (2014), p. 155 recuerda que las normas de interpretación de la ley contenidas en el título preliminar del *Código Civil* son de aplicación general, y no cabe sostener un criterio finalista para excluirlas en determinada parcela del derecho. Todas las normas, con independencia de su materia, tienen una finalidad para la cual han sido dictadas, que el *Código Civil* identifica con su espíritu o razón (art. 19).

<sup>59</sup> ROMÁN (2008).

Detrás existe una aplicación lógica del principio de no contradicción: dada la integración del sistema impositivo de la renta actualmente vigente, la tributación de la cooperativa se comunica de manera necesaria al régimen fiscal de los socios, de suerte que lo que no es renta para aquélla no puede serlo para éstos, porque nada puede ser y no ser al mismo tiempo y en el mismo sentido<sup>60</sup>. Ni siquiera el Presidente de la República podría, por vía del reglamento previsto en el artículo 17 II del DL N° 824/1974, alterar este criterio debido a que se trata de una materia de dominio legal (arts. 32 N° 6, 63 N° 14 y 65 N° 1º de la CPR); y menos puede hacerlo el Servicio de Impuestos Internos, entre cuyas atribuciones sólo se cuenta la interpretación, aplicación y fiscalización de cumplimiento de las disposiciones tributarias (arts. 6º, 7º, 26 y 126 del CT y 7º, 43 y 45 de la LOSII), sin extender su imperio más allá del campo que indica su genuino sentido (art. 23 del CC).

Por esta razón, el primer paso para resolver el presente conflicto consistirá en determinar la exacta naturaleza jurídica que tiene el Oficio N° 1397/2011, para desde ahí fijar las consecuencias que puede tener la interpretación contra ley hecha por el Servicio de Impuestos Internos. El criterio del Tribunal Constitucional es que existe un concepto sustantivo de cada una de las normas administrativas posibles, y que habrá que estar a la competencia concreta del órgano o funcionario que la dicta para juzgar su pertinencia<sup>61</sup>. Ahora bien,

en realidad estos actos de contenido normativo comportan meras formas o procedimientos a través de los cuales se expresan las autoridades, y su carácter dependerá de la función que cumplen. En atención a ella, tales actos revestirán el carácter de reglamentos o circulares (que el arts. 3º III y V de la LBPA llama resoluciones) según la materia en la que incidan, el órgano que los dicta, su forma de publicidad y los efectos que entraña<sup>62</sup>. Fuera de este campo normativo, donde sólo caben las dos posibilidades antedichas, nos encontramos ante el campo de la interpretación administrativa (art. 3º VI de la LBPA) y ésta no puede sobrepasar ni torcer el genuino sentido de la ley (arts. 3º y 23 del CC). Visto su contenido sustantivo, el mencionado oficio del Servicio de Impuestos Internos es un dictamen que invade el campo reglamentario (art. 17 II del DL N° 824/1974) y excede, por consiguiente, el ámbito de potestades conferido por la ley al director del Servicio de Impuestos Internos, referido a la interpretación de las disposiciones tributarias (arts. 6º, 7º, 26 y 126 del CT y 7º, 43 y 45 de la LOSII), dado que por mandato legal expreso aquél sólo corresponde al Presidente de la República. El oficio N° 1397/2011 adolece así de nulidad de Derecho Público (arts. 6º y 7º de la CPR), y ella puede ser reclamada por las vías generales de impugnación previstas por el Derecho Administrativo<sup>63</sup>.

En lo que atañe a los excedentes capitalizados por vía de emisión liberada de cuotas de participación, y que el Servicio de Impuestos Internos consi-

<sup>60</sup> ARISTÓTELES (2012), pp. 13-14.

<sup>61</sup> STC 22 de mayo de 2008, rol N° 1035-2008.

<sup>62</sup> CORDERO (2010), pp. 288-291.

<sup>63</sup> GUZMAN (2014), pp. 149-150.

dera igualmente afectos al impuesto de primera categoría, el criterio sostenido en el mencionado oficio N° 1397/2011 implica una discriminación arbitraria hacia las cooperativas (art. 19 N° 2 de la CPR). Basta tener presente que la LIR considera como ingresos no constitutivos de tal la distribución de utilidades que las sociedades anónimas hacen a sus accionistas merced a la emisión de acciones liberadas de pago o mediante el aumento del valor nominal de las acciones (art. 17 N°. 6°). La LGC sólo se refiere a este último supuesto (art. 51), dejando sobreentendido el primero. Pero no cabe duda que si tal es el criterio respecto de las sociedades anónimas, que son siempre mercantiles y sirven de arquetipo de las sociedades capitalistas (art. 1° LSA), con mayor razón habrá de serlo en lo se refiere a las cooperativas, donde la distribución de excedentes es contingente al tipo y no determina la decisión de su establecimiento (arts. 22 II y 1467 del CC).

Si esto es así, el único aspecto que en apariencia merece dudas es el referido a la distribución de excedentes provenientes de operaciones con terceros, porque sobre esa materia nada dice la LGC y habría de recibir aplicación el artículo 17 N° 2° del DL N° 824/1974, que sí grava tales sumas con el impuesto a la renta. Sin embargo, esta interpretación pugna con el criterio general de que las cooperativas no generan utilidades, operen con socios o con terceros (arts. 4° y 53 de la LGC), de forma que no pueden generar renta como consecuencia del ejercicio de su giro (art. 2° N° 1° de la LIR). La única limitación es aquélla referida a la imposibilidad de establecer con terceros

acuerdos o combinaciones que hagan participar a éstos directa o indirectamente de los beneficios tributarios o de otro orden que la ley otorgue a las cooperativas (art. 4° de la LGC); pero ella sólo tiene relación con que ellos no pueden quedar en una mejor posición que la que naturalmente les correspondería por el hecho de negociar con una cooperativa. En otras palabras, si por la propia caracterización del tipo cooperativo no existe el hecho gravado, menos se podrá aplicar el impuesto que es su consecuencia (art. 3° de la LIR). Cuestión aparte será la tributación que corresponda al tercero por esas operaciones, la que se regirá por las reglas generales.

En último término, el problema surge de un equivocado e inconstitucional criterio matriz con que se aborda el régimen impositivo de las cooperativas. La garantía del artículo 19 N° 20 de la CPR es una derivación de aquella genérica de igualdad ante la ley (art. 19 N° 2 de la CPR) y viene referida a la igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley. La igualdad supone la identidad de atribuciones entre seres semejantes, de donde se sigue:

“las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentran en las mismas circunstancias y, consecuentemente, diversas para aquellas que se encuentran en situaciones diferentes”<sup>64</sup>.

Esto significa que la garantía en cuestión no exige colocar en una situa-

---

<sup>64</sup> STC 5 de abril de 1988, rol N° 53-1988.

ción de igualdad tributaria a personas que tienen características diversas, sino tratar a cada uno de acuerdo con sus particulares condiciones<sup>65</sup>. La pregunta es, entonces, si las cooperativas poseen una determinada especificidad frente a las sociedades industriales (civiles y comerciales), porque de ser así es legítimo que tengan un régimen fiscal diferenciado, incluso, más favorable. Se espera haber demostrado que tanto el sistema económico en que se basa una cooperativa como su estructura de capital justifican un marco jurídico y un régimen fiscal propio, que hace excepción a aquél común previsto para los contribuyentes que persiguen directamente la obtención de rentas con el ejercicio de su actividad<sup>66</sup>. Esto justifica la existencia de normas particulares en la LGC, que son expresión del espíritu de la legislación en esta materia y deben primar sobre cualquiera otra que resulte discordante (arts. 19 II y 24 del CC).

Hay todavía otro aspecto relevante relacionado con el nuevo trato tributario dado a las cooperativas. La facultad de interpretación que la ley asigna al Servicio de Impuestos Internos se basa en un criterio material: caben dentro de ellas todas las disposiciones tributarias, con independencia de su forma de expresión<sup>67</sup>. Por su parte, el artículo 108 letra a) de la LGC establece que es una función especialmente asignada al departamento de Cooperativas la de

“interpretar administrativamente, mediante resoluciones de

carácter general, la legislación especial que rige a las cooperativas, sus reglamentos y las demás normas que les sean aplicables”.

Tanto las normas de la LGC como el artículo 17 del DL N° 824/1974 forman parte de “la legislación especial que rige a las cooperativas”, de suerte que ambas pueden ser objeto de interpretación por parte del departamento de Cooperativas, en paralelo con aquélla del Servicio de Impuestos Internos, a quien corresponde la misma función por tratarse de disposiciones tributarias. Esto significa que existe la posibilidad de que se produzca una contienda de competencia, y ella debe ser resuelta por la Corte Suprema (arts. 7º del CTy 43 de la LOSII). A este tribunal corresponderá aplicar las reglas hermenéuticas y dirimir el conflicto a favor de exención impositiva, como se espera haber demostrado.

De todas formas, por razones de certeza jurídica y de promoción del cooperativismo, es conveniente que este aspecto quede zanjado en la reforma de la LGC que se discute en el Congreso, y también que se considere en la reforma tributaria presentada por el actual gobierno, donde se contemplan reglas de tributación especial para las pequeñas empresas (*Boletín N° 9290-05*). Quizá sea el momento de acoger además el concepto de acto cooperativo como un tipo distinto del negocio civil y del acto de comercio. El artículo 7 de la LMCAL señala, por ejemplo, que son tales aquellos actos realizados entre las cooperativas y sus socios o por las cooperativas entre sí en cumplimiento de su objetivo social

<sup>65</sup> RIVERA (1998), p. 241. Véase también SCS 18 de noviembre de 1996, pp. 202-207.

<sup>66</sup> FAJARDO (2013).

<sup>67</sup> GUZMÁN (2014), pp. 88, 95-98 y 101-103.

y que quedan sometidos al Derecho Cooperativo. Con esa inclusión se ganaría en especificidad y diferenciación de la actividad cooperativizada respecto de otras formas empresariales, además de ganar en consistencia en la articulación del Derecho Cooperativo como sistema.

## VI. EPÍLOGO

En unos versos inmortales de su obra *Campos de Castilla* (1912), Antonio Machado (1875-1939) decía refiriéndose a la decadencia española:

“Castilla miserable, ayer dominadora, envuelta en sus andojos desprecia cuanto ignora”.

La ignorancia es quizá el peor obstáculo para una eficaz promoción de las cooperativas, pues lo que se desconoce simplemente se desprecia sin mayores consideraciones, aun cuando lo desconocido sea una buena opción para el emprendimiento en pequeña y mediana escala y la superación de la pobreza a partir de la autogestión<sup>68</sup>. Por esta razón, la tarea más acuciante es metalegal y consiste en la formación de cooperativistas en todos los ámbitos, desde aquéllos que participarán de manera activa en la constitución y desarrollo de nuevas cooperativas hasta quienes reflexionarán críticamente sobre esta forma empresarial de acuerdo a sus implicaciones jurídicas, económicas o sociológicas, sin olvidar a los que ejercen cargos de gobierno o son líderes de opinión. Se

trata, en suma, de dar visibilidad a la cooperativa como un modelo empresarial vivo, actual y eficaz. Sólo así se podrá convencer para vencer, como decía Miguel de Unamuno, porque a nadie gusta lo que desconoce. En este campo, las universidades y centros de estudios tienen una labor insustituible y hay muestras de que ella se está llevando a cabo<sup>69</sup>. También al Estado

<sup>68</sup> Entre otras iniciativas cabe mencionar la creación en 2009 del CIESCOOP, dependiente la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile, que además de sus labores de investigación imparte un diplomado en emprendimiento social y economía solidaria y ha realizado diversos seminarios y congresos. Su antiguo director, el profesor Mario Radrigán Rubio, ha sido designado en marzo de 2014 como director del departamento de Cooperativas. Algo similar ocurre en la Universidad Alberto Hurtado, donde el CREAS comenzó a impartir en 2013 un diplomado en Economía Social y Comercio justo, que también cuenta con una versión virtual. Otra iniciativa interesante, esta vez proveniente de alumnos de Ingeniería civil, es el GEAC UC. Su perseverancia ha conseguido que su universidad ofrezca un seminario de investigación sobre participación y desarrollo, impartido por el profesor Juan Guillermo Espinosa, de FLACSO, y ha permitido la organización de un congreso internacional de democracia económica, que se realizará los días 12 y 13 de agosto de 2014. Asimismo, la Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez comienza este año un curso de Derecho Cooperativo dentro de su máster de continuidad, el que estará a cargo del profesor Raúl Novoa Galán, hoy presidente de COOPEUCH. En la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, por su parte, el autor de este trabajo comenzará a impartir desde el segundo semestre de 2014 un seminario de investigación sobre el Derecho de las Empresas de Economía Social. En otro ámbito, durante 2012 el Ministerio de Economía convocó una primera mesa técnica de trabajo sobre empresas del cuarto sector, donde se coincidió sobre la necesidad de dar visibilidad a dos tipos de entidades: las cooperativas de trabajo y las

<sup>69</sup> GATICA *et al.* (2013), p. 289.

corresponde el cometido de proporcionar información en la cantidad y calidad adecuadas para que todos los ciudadanos tengan las mismas oportunidades y alternativas para organizarse según sus necesidades<sup>70</sup>.

La extensión de la educación cooperativa está estrechamente ligada con el redescubrimiento de la base humana del quehacer económico o, si se quiere, de reposicionar una economía centrada en la consecución del bien común y del carácter de sociedad natural que reviste la empresa, donde participan todas las personas que contribuyen con lo suyo (capital o trabajo) a la tarea común de un modo estable y permanente<sup>71</sup>. El fenómeno no es exclusivo del ámbito cooperativo y se manifiesta también en las demás empresas, que paulatinamente han comenzado a incorporar conceptos asociados a un desarrollo sostenible (por ejemplo, las prácticas de responsabilidad social corporativa o empresarial)<sup>72</sup>. Empero, la singularidad del modelo cooperativo estriba en que organiza su intermediación empresarial con la finalidad de que sus socios tengan ventajas directas o indirectas proporcionadas por un sistema alternativo de gestión económica basado en

organizaciones comunitarias funcionales. El 14 y 15 de enero de 2013 se celebró, en fin, un encuentro nacional de la Mesa Cooperativa en dependencias del Congreso Nacional, con el propósito de solicitar al gobierno que el Estado asuma una función real de promoción del sector, elimine la asimetría existente respecto de otras formas de organización empresarial y reúna en una sola estructura los organismos públicos que interactúan con el mundo cooperativo. Véase además la n. 76.

<sup>70</sup> GATICA *et al.* (2013), p. 297.

<sup>71</sup> Un intento reciente en ZAMAGNI (2012).

<sup>72</sup> GATICA *et al.* (2013), p. 274.

la cooperación y sustentada en valores y principios propios<sup>73</sup>.

La responsabilidad de difundir este particular modelo de empresa corresponde ante todo a los cooperativistas, quienes deben promover instancias de asociación con el propósito de reafirmar su posición de agentes económicos calificados y competitivos<sup>74</sup>. Pero el desarrollo del sector requiere también de un marco jurídico idóneo, ojalá dotado de tanta flexibilidad y competitividad como sea posible de acuerdo con su particular fisonomía, pues las cooperativas son también asociaciones que se desenvuelven y aceptan las reglas de funcionamiento del mercado, aunque con preponderancia del valor o utilidad social añadido a la puramente económica. El momento para avanzar en reformas a favor de este sector es idóneo, por el dinamismo que hoy se observa<sup>75</sup>. Podría decirse con Stefan Zweig, que la época ha puesto las imágenes, y sólo nos corresponde aportar las palabras adecuadas para describirlas.

Concluido en 2012 el año internacional de las cooperativas convocado por la ONU, la ACI ha dado inicio a una década cooperativa. Uno de los cinco aspectos que comprende el plan de trabajo propuesto para ella es la consolidación de marcos jurídicos que apoyen el crecimiento de esta clase de asociaciones. El proyecto de reforma existe y sólo corresponde continuar su tramitación en el Congreso, con las mejoras consensuadas con el sector que sean del caso<sup>76</sup>. También

<sup>73</sup> PANIAGUA (2013), pp. 164-165.

<sup>74</sup> GATICA *et al.* (2013), p. 300.

<sup>75</sup> *Op. cit.*, pp. 296 y 298.

<sup>76</sup> El 7 de abril de 2014, cuarenta representantes del movimiento cooperativo se reunieron con parlamentarios de distintas bancadas y con

han insistido en este aspecto los recientes documentos de la OIT (recomendación N° 193, § 6) y la ONU (Proyecto de Directrices Encaminadas a Crear un Entorno Propicio para el Desarrollo de las Cooperativas, §§ 9-16).

En su programa de gobierno, la presidenta Michelle Bachelet aludía a las cooperativas en tres oportunidades. La primera de ellas con ocasión de la regulación financiera, donde el nuevo gobierno ha propuesto conferir facultades a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras para supervisar la solvencia de cualquier agente financiero y crediticio relevante, entre los cuales figuran las cooperativas<sup>77</sup>. Enseguida el programa señalaba que se potenciarán las cooperativas relacionadas con los sectores agropecuario, silvícola y pesquero, las que tendrán un

---

el director del departamento de Cooperativas. El objetivo de esta reunión era avanzar en la actualización de los acuerdos establecidos para la pronta aprobación del proyecto de reforma de LGC presentado en 2012. Además, se anunciaron nuevas propuestas que se presentarán a la presidenta Michelle Bachelet para el desarrollo del cooperativismo en Chile. Entre ellas destacan: (i) incorporar en las reformas a la Constitución Política que forman parte de su programa, la mención y el apoyo a la economía solidaria representada por las cooperativas como pilar del desarrollo económico y social del país; (ii) superar las condiciones de asimetría que afectan al sector en relación con el sistema bancario, financiero y de ámbitos de la economía; (iii) fortalecer la institucionalidad estatal que se ocupa de las cooperativas, impulsar políticas públicas de fomento para su desarrollo, y propender a la coordinación y articulación de los diversos servicios estatales relacionados con el mundo cooperativo; (iv) facilitar y promover instrumentos de fiscalización y control por parte de la autoridad administrativa para minimizar los costes asociados a sus operaciones, especialmente en aquéllas de menor tamaño.

<sup>77</sup> BACHELET (2013), p. 61.

acceso privilegiado a asesorías técnicas<sup>78</sup>. Con todo, la mención de mayor envergadura se refería a las propuestas para el emprendimiento de la micro, pequeña y mediana empresa. Ahí se prometía eliminar:

“las diversas formas de discriminación que afectan la constitución y el funcionamiento de las cooperativas”,

estableciendo además planes especiales de fomento a través de CORFO<sup>79</sup>.

Todavía queda mucho por avanzar en este último ámbito para lograr que las cooperativas compitan en el mercado en igualdad de condiciones (y no sólo de meras oportunidades) que las sociedades de personas o de capital. Su penetración social dependerá en buena medida de que esa igualdad se garantice y promueva, y se cuente con un marco jurídico flexible y adaptado a sus reales necesidades. Detrás siempre estará el departamento de Cooperativas, que podrá supervisar su funcionamiento y corregir los defectos que se observen, sin interferir en su autonomía. Las señales que ha dado el actual gobierno respecto de la observancia y cumplimiento de su programa auguran que la proyectada reforma de la LGC presentada en 2012 se convertirá en realidad en el corto o mediano plazo. Sólo cabe esperar que así sea.

Hoy, además, cuando el gobierno ha prometido la revisión de las bases institucionales que exige el nuevo consenso social<sup>80</sup>, es necesario volver so-

<sup>78</sup> BACHELET (2013), p. 64.

<sup>79</sup> *Op. cit.*, p. 81.

<sup>80</sup> *Op. cit.*, pp. 9 y 30-35.

bre determinados principios que rigen la participación en el orden político, como el de subsidiariedad y el preterido de totalidad, ambos articulados a partir de una justa definición de las potestades sociales, del reconocimiento de un efectivo mandato imperativo conferido por la sociedad civil a quienes gobiernan y de un concepto concreto y finalista de bien común. El regreso de las cooperativas a la Constitución Política favorecería su legitimidad social y sería una ayuda para su promoción debido a su positiva valoración como cuerpo intermedio destacado, en línea con lo sugerido por la ONU (Proyecto de Directrices Encaminadas a Crear un Entorno Propicio para el Desarrollo de las Cooperativas, § 10)<sup>81</sup>. Por cierto, esto exige primero tomar partido por un determinado modelo cooperativo (así como por el paradigma económico que refleja), y también reconocer otras formas de colaboración con fines empresariales no organizadas como cooperativas (por ejemplo, las sociedades laborales), para enseguida propugnar el establecimiento de medidas compensatorias a su favor en razón de los costos sociales internalizados<sup>82</sup>.

Quizá, si todo avanza bien, dentro del mediano plazo sea hora de comenzar a pensar en una ley que establezca un marco jurídico común para las entidades que integran la economía so-

cial<sup>83</sup>, como ocurrió en España con la ley N° 5/2011, de 29 de marzo, y en cierta forma en el Reino Unido con la introducción en 2005 de la figura de las empresas de interés comunitario (Community Interest Companies), sobre todo desde que la reforma de la ley N° 20.500 ha permitido que las asociaciones y fundaciones realicen actividades económicas relacionadas con sus fines, y que inviertan sus recursos de la manera que decidan sus órganos de administración, con la sola limitación de que las rentas que perciban se destinen a los fines de la entidad o incrementen su patrimonio (art. 557-2 del CC). Junto a ellas comparecen las organizaciones comunitarias funcionales, que representan y promueven valores e intereses específicos de la comunidad dentro del territorio de la comuna o agrupación de comunas donde se constituyen (ley N° 19.418).

Esto significa que la actividad empresarial no necesariamente se conduce ahora bajo tipos jurídicos caracterizados por la búsqueda de un lucro repartible entre los socios (sociedades industriales), sino también a través de modalidades regidas por el interés general (fundaciones y organizaciones comunitarias funcionales) o, al menos, por el interés común de sus asociados (asociaciones y cooperativas), y donde no priman los propósitos puramente crematísticos [arts. 545 del CC, 1° de la LGC y 2° d) de la ley N° 19.418]. La mayor o menor facilidad de constitución y acceso a financiación que éstas tengan contribuirá al empleo de estas formas organizativas como un medio para desarrollar un emprendimiento

<sup>81</sup> En 2009, por ejemplo, la India reformó su Constitución Política mediante la ley constitucional 111 (97<sup>a</sup> enmienda), por la cual se reconoció que la facultad de fundar cooperativas es un derecho fundamental [art. 19 (c)] y que el Estado debe promover su establecimiento y garantizar sus rasgos característicos (art. 43 B).

<sup>82</sup> Sobre este último aspecto CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2009).

<sup>83</sup> Véase RADRIGÁN/BARRÍA (2006).

empresarial por cauces distintos de los ámbitos estatal y capitalista, donde prime la equidad económica, la reciprocidad, la solidaridad, la responsabilidad y la democracia en la gestión de los propios intereses comunes.

En el largo plazo, esto exigirá una reordenación de las competencias estatales en lo que atañe a las empresas de economía social, para favorecer un trato más directo y coordinado a través de un solo organismo que debiese reemplazar al actual departamento de Cooperativas. Basta pensar en los diferentes órganos que intervienen hoy en la constitución, registro y supervisión de una cooperativa y de una asociación, competencias que bien podrían centralizarse en un único organismo a cargo de las entidades de economía social.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDE SILVA, Jaime (2009). “Los principios cooperativos en la legislación chilena”. *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*. N° 19. Valencia.
- ALCALDE SILVA, Jaime (2011). “El marco jurídico cooperativo y sus perspectivas de reforma”, en María Fernanda VÁSQUEZ PALMA (dir.). *Estudios de Derecho comercial*. Santiago: AbeledoPerrot/LegalPublishing.
- ALCALDE SILVA, Jaime (2013). “Informe sobre el derecho cooperativo chileno”. *Revista Chilena de Derecho Privado*. N° 21. Santiago, diciembre.
- ARREGI ELCOROBARRUTIA, Zorione/ Adrián CELAYA IBARRA (2005). “Bases para la reforma de la legislación cooperativa europea”. *Jado. Boletín de la Academia Vasca de Derecho/*

*Zuzenbidearen Euskal Akademiaren aldizkaria*. Vol. 8. Bilbao.

ARISTÓTELES (2012). *Metafísica*. Madrid: Gredos.

BACHELET JERIA, Michelle (2013). *Chile de todos. Programa de gobierno. 2014-2018*. Santiago: edición electrónica.

CÁRCAMO CORTÉS, Carolina (2006). *Nueva Ley de cooperativas en Chile: ¿un desincentivo para la formación de cooperativas?* Memoria para optar al grado de licenciado en Derecho, Valdivia: Universidad Austral de Chile.

CONGRESO NACIONAL (2003). *Historia de la Ley n.º 19.832, que modifica la Ley general de cooperativas*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional.

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2009). Dictamen “Distintos tipos de empresa” (INT/447-CESE 1454/2009). Bruselas. 1 de octubre.

CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2010). “Las normas administrativas y el sistema de fuentes”, *RDUCN*. Vol. 17-1. Coquimbo. Ahora en Eduardo CORDERO, Eduardo ALDUNATE (2013). *Estudio sobre el sistema de fuentes en el derecho chileno*. Santiago: LegalPublishing/ThomsonReuters.

FAJARDO GARCÍA, Isabel Gemma (2013). “La especificidad de las sociedades cooperativas frente a las sociedades mercantiles y la legitimidad de su particular régimen jurídico y fiscal según el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”. *RDM*. N° 288. Navarra.

FAJARDO GARCÍA, Isabel Gemma et al (2012). “El nuevo grupo de estudio en Derecho cooperativo europeo y el proyecto ‘Los principios del Derecho cooperativo europeo’”. *RdS*. N° 39. Navarra.

- GATICA, Sebastián *et al.* (2013). "Hacia un marco de políticas públicas para el cuarto sector en Chile", en AAVV. *Propuestas para Chile, Concurso de políticas públicas/2013*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- GUZMÁN BRITO, Alejandro (2014). *La interpretación administrativa en el derecho chileno*. Santiago: LegalPublishing/ ThomsonReuters.
- HENRY, Hagen (2013). *Guidelines for Cooperative Legislation*. 3<sup>a</sup> ed. Ginebra: OIT.
- NOVOA GALÁN, Raúl (2013a). "Sociedades en 24 horas. ¿Por qué las cooperativas no? *Diario Financiero*, Santiago. 26 de agosto
- NOVOA GALÁN, Raúl (2013b). "Mercados abiertos y competitivos: el rol cooperativo". *Diario Financiero*. Santiago, 9 de octubre.
- PANIAGUA ZURERA, Manuel (2013). "La sociedad-empresa cooperativa en la evolución de los modelos ius cooperativos de España". *RdSNº 40*. Navarra.
- PIÑERA ECHEÑIQUE, Sebastián (2012). *Mensaje núm. 270-359 con el que se inicia un proyecto de ley que modifica el Decreto con fuerza de ley n° 5, de 2003, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley general de cooperativas*. Santiago: Congreso Nacional.
- RADRIGÁN RUBIO, Mario/ Cristina BARRÍA KNOPF (2006). "Situación y proyecciones de la economía social en Chile", en José María PÉREZ DE URALDE (ed.). *La economía social en Iberoamérica. Un acercamiento a su realidad*. Madrid: FUNDIBES.
- RIVERA NEUMANN, Teodoro (1998). "Tributos manifestamente desproporcionados o injustos". *Revista Chilena de Derecho*. N° 25-1. Santiago.
- ROMÁN CORDERO, Cristian. (2008). "El Poder 'In-Ejecutivo' (el deber constitucional del Presidente de la República de ejecutar la ley y su infracción)". *RDP*. N° 70. Navarra.
- ROMÁN RODRÍGUEZ, Juan Pablo (2012). *Cooperativas*. Santiago: Abeledo-Perrot-LegalPublishing/Thomson Reuters.
- VARAS BRAUN, Juan Andrés. (2009). "Los fines en las personas jurídicas no lucrativas", en Carlos PIZARRO WILSON (ed.), *Estudios de Derecho civil IV*. Santiago: LegalPublishing.
- VÁSQUEZ PALMA, María Fernanda (2011). "Una aproximación a los modelos existentes en materia de gobiernos corporativos y la elección de Chile, a partir de las reformas incorporadas por la Ley 20.382", en AA.VV. *Jornadas chileno-uruguayas de derecho comercial*. Santiago: Librotecnia.
- VÁSQUEZ ÚBEDA, Luis Guillermo/María Fernanda JUPPET EWING (2014). *Derecho del tercer sector: corporaciones, fundaciones y cooperativas*. Santiago: LegalPublishing/ThomsonReuters.
- WILENMANN VON BERNATH, Javier. (coord.) (2011). *Gobiernos corporativos. Aspectos esenciales de las reformas a su regulación*. Santiago: AbeledoPerrot/ ThomsonReuters.
- ZAMAGNI, Stefano (2012). *Por una economía del bien común*. (trad.) Isaías Hernando. Madrid: Ciudad Nueva.
- Jurisprudencia citada*
- SCS 18 de noviembre de 1996, *Gaceta Jurídica*, tomo 197 (1996), pp. 202-207.
- STC 5 de abril de 1988, rol N° 53-1988.
- STC 22 de mayo de 2008, rol N° 1035-2008.