



## ANALISIS DEL MARCO LEGAL COOPERATIVO

### Dentro del Convenio ICA-EU

### INFORME NACIONAL DE PARAGUAY

#### I. Introducción

Este informe se produjo dentro de la investigación de Análisis de Marcos Legales Cooperativos iniciada por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y sus oficinas regionales. La investigación se lleva a cabo en el marco de una alianza firmada entre la Unión Europea y la ACI para el período 2016-2020, cuyo objetivo es fortalecer el movimiento cooperativo y su capacidad para promover el desarrollo internacional.

El análisis del marco legal busca mejorar el conocimiento y la evaluación de la legislación cooperativa, con el objetivo de garantizar que las normativas jurídicas reconozcan las especificidades del modelo cooperativo y garanticen la igualdad de condiciones en comparación con otras formas de asociación. De igual forma este análisis le servirá a los miembros de la ACI como insumo en su defensa y recomendaciones sobre la creación o mejora de marcos legales, para documentar la implementación de leyes y políticas de cooperación, y para monitorear su evolución.

Conforme con los objetivos establecidos en el Proyecto ACI-UE este informe se orienta a brindar un conocimiento general de la legislación cooperativa paraguaya y una evaluación del grado de su aptitud para favorecer el desarrollo de las cooperativas. Asimismo, se formulan recomendaciones para el mejoramiento de la legislación en orden a superar algunas dificultades que actualmente enfrentan las cooperativas.

El documento ha sido preparado por Francisco José Valle Gómez, abogado con experiencia en el ámbito del derecho cooperativo en Paraguay, tanto en el sector público como en el privado. Para su elaboración se han tomado en consideración los aportes realizados por organizaciones nacionales de cooperativas afiliadas a Cooperativas de las Américas.

Los aportes del experto y de las organizaciones paraguayas miembros de Cooperativas de las Américas fueron recopiladas a través del envío de un cuestionario elaborado por la Alianza Cooperativa Internacional y sus oficinas regionales. El cuestionario fue enviado en su totalidad a todos los miembros en Paraguay y la respuesta a este fue de carácter voluntario.



Cooperativas de las Américas  
Región de la Alianza Cooperativa  
Internacional



Co-financiado  
por la  
Unión Europea



## II. La legislación nacional cooperativa de Argentina

### i. Contexto general

La Legislación Cooperativa del Paraguay se sustenta en el artículo 113 de la Constitución Nacional, que dice: *“Del fomento de las cooperativas. El Estado fomentará la empresa cooperativa y otras formas asociativas de producción de bienes y de servicios, basadas en la solidaridad y la rentabilidad social, a las cuales garantizará su libre organización y su autonomía. Los principios del cooperativismo, como instrumento del desarrollo económico nacional, serán difundidos a través del sistema educativo.”*

La Ley N° 438/94 de Cooperativas regula la constitución, organización y funcionamiento de las Cooperativas. Fue promulgada y publicada en el año 1994 y, siendo el Paraguay un Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado, todas las leyes son obligatorias en el territorio de la República, desde el día siguiente al de su publicación.

La norma constitucional garantiza a las Cooperativas la libre organización y autonomía, en armonía con el artículo 2 de la Ley de Cooperativas, texto modificado por la Ley N° 5.501/15.

Es decir, en el Paraguay, las Cooperativas están regidas por una Ley Especial que ha sufrido varias modificaciones.

El marco legal vigente de las Cooperativas en el Paraguay es el siguiente:

- a) Ley N° 438/94 “De Cooperativas”
- b) Ley N° 2.157/03 “Que regula el funcionamiento del instituto nacional de cooperativismo y establece su carta orgánica.”
- c) Ley N° 5.501/15 “Que modifica varios artículos de la Ley N° 438/94 “de cooperativas”
- d) Ley N° 6.178/18 “Que modifica el artículo N° 113 de la Ley N° 5.501/15 “Que modifica varios artículos de la Ley N° 438/94 de Cooperativas”
- e) Ley N° 2339/03 “Que establece el marco de administración de las cooperativas de vivienda y el fondo para viviendas cooperativas”

Además, es importante destacar la existencia del Decreto Reglamentario N° 14.052/96 que reglamenta la Ley N° 438/94. Este documento, constituye una fuente reglamentaria para la mejor interpretación y aplicación de la Ley.

Por su parte, el Código Civil Paraguayo se remite a la Ley de Cooperativas en el último párrafo del artículo 1013, que dice: *“Las Cooperativas se regirán por su legislación especial”*. Por su parte, el artículo 7 de la Ley N° 438/94 de Cooperativas dice: *“Las*





*cooperativas y demás entidades reguladas en esta ley, se regirán por sus disposiciones y, en general, por el Derecho Cooperativo. Subsidiariamente se les aplicarán las normas del Derecho Común en cuanto fueran compatibles con su naturaleza.”*

Es decir, primeramente, se aplican las normas especiales y en casos estrictamente necesarios se puede aplicar el derecho común.

En cuanto a Legislación especial para determinados tipos de Cooperativas, contamos con la Ley N° 2339/03 “*Que establece el marco de administración de las cooperativas de vivienda y el fondo para viviendas cooperativas*”. Esta Ley especial es a su vez un complemento de la Ley N° 438/94, y regula específicamente la administración de fondos destinado a los asociados de las Cooperativas de Viviendas, entre otros aspectos.

Los principios conocidos como “de identidad cooperativa” es decir aquellos que distinguen a las Cooperativas de otras formas organizativas, se encuentran en el artículo 4to de la Ley de Cooperativas, texto modificado por la Ley N° 5.501/15. Si bien existen algunas variantes con los siete principios cooperativos de la ACI, en esencia sirven para distinguirlas de otras formas organizativas y son: a) Membrecía abierta y voluntaria; b) Control democrático de los miembros; c) Participación económica de los miembros; d) Autonomía e Independencia; e) Educación, entrenamiento e información; f) Cooperación entre Cooperativas; y, g) Compromiso con la comunidad y la sostenibilidad ambiental, por lo que podemos asegurar que los principios se encuentran explícitamente incluidos en la Ley.

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

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

El artículo 3 de la Ley de Cooperativas, conforme al texto modificado por la Ley N° 5.501/15 establece la naturaleza de las cooperativas, al establecer que es “*una asociación de personas, que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa de propiedad conjunta, democráticamente controlada y sin fines de lucro.*”

Como elementos esenciales de la noción de lo que son las cooperativas podemos encontrar a las personas, quienes se erigen en lo más importante para la entidad. Otro elemento importante es que no solo busca satisfacer “necesidades” entendidas como la carencia de algo, sino también busca alcanzar las “aspiraciones”, entendida como el mejoramiento de lo que ya tienen los asociados. Busca también el cooperativismo promover las mejoras sociales y culturales mediante la autogestión. Todo ello por medio de una empresa



controlada democráticamente por los asociados y sin fines de lucro.

Las cooperativas en el Paraguay se diferencian de otros tipos legales de organizaciones, por ejemplo, Sociedades Anónimas en lo siguiente:

<b>Cooperativas</b>	<b>Sociedades anónimas</b>
Membresía abierta	Limitada Cantidad de Accionistas
Un voto por socio en las asambleas	El capital fija la cantidad de votos
Capital variable e ilimitado	El capital se fija en los documentos constitutivos
Certificados de aportación transferibles solo entre socios	Acciones negociables y transferibles
Distribución no lucrativa de los excedentes	La distribución de utilidades se realiza conforme a la cantidad de acciones

La Ley de Cooperativas, implícitamente busca promover el desarrollo del ser humano, mediante el trabajo cooperativizado y ello se encuentra implícitamente plasmado en el artículo 8 de la Ley de Cooperativas que resumidamente dice: *“El acto cooperativo es la actividad solidaria, de ayuda mutua y sin fines de lucro de personas que se asocian para satisfacer necesidades comunes o fomentar el desarrollo.”* El texto de la Ley prácticamente define lo que es el acto cooperativo y su fin último, en beneficio de los asociados. Esto, hace diferente a las cooperativas de otras organizaciones lucrativas, ya que no existe acto de comercio propiamente dicho.

Los miembros no están obligados a realizar transacciones con sus cooperativas, pero tienen la libertad de hacerlo, cuando lo necesiten. La limitación a esta libertad de transacción podríamos encontrarla en las Cooperativas de Trabajo y/o tal vez también de Producción, en donde los asociados deben cumplir con las tareas asignadas o metas de producción, conforme a las obligaciones que sean establecidas en el Estatuto Social. Recordemos que la Ley de Cooperativas en el Artículo 16 establece el contenido mínimo de un Estatuto Social y específicamente en el inciso d) se indica que los deberes y obligaciones de los asociados deben establecerse en el Estatuto Social de cada Cooperativa.

Las cooperativas por su parte sí están obligadas a realizar transacciones con sus asociados, entiéndase dicho deber como la obligación de brindar los servicios, siempre que sean solicitados y los asociados reúnan los requisitos estatutarios y reglamentarios para acceder a



los mismos.

Las cooperativas pueden realizar actividades en igualdad de condiciones con las demás personas de derecho privado. En ese sentido sus actividades principalmente las realiza con los asociados, aunque también puede realizar actos con terceros.

Cuando una cooperativa realiza operaciones con terceros, se debe tributar por dichos actos ya que las exenciones impositivas solo benefician a los actos realizados por los asociados con sus cooperativas (artículo 113 de la Ley N° 438/94, texto modificado por la Ley N° 6.178/18).

Las cooperativas no pueden prestar servicios a terceros en condiciones mas ventajosas que a los asociados, ni pueden beneficiarse de las exenciones tributarias, todo de conformidad al artículo 46 de la Ley N° 438/94, modificada por Ley N° 5.501/15.

Las cooperativas no pueden perseguir fines distintos a la promoción de sus miembros, aunque sí, como entidades que buscan el bien de la sociedad, se encuentran regidas por el principio de “*Compromiso con la comunidad y la sostenibilidad ambiental*”, lo que las obliga a desarrollarse con responsabilidad social.

La legislación Cooperativa no prevé un tipo particular de cooperativas diseñada específicamente por el legislador para la búsqueda de intereses sociales, generales o comunitarios, aunque podemos entender que la Ley actual, con todas sus modificaciones, tiene como fin mejorar las condiciones de vida en general de la población paraguaya.

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

El proceso de reconocimiento de la personería jurídica se realiza ante el Instituto Nacional de Cooperativismo, también conocido por su sigla “INCOOP”.

Los interesados deben realizar todos los actos indicados en el artículo 14 y siguientes de la Ley N° 438/94 de Cooperativas, que podemos resumirlos en: a) Comunicación al INCOOP de que se realizará la asamblea de constitución. Esto se realiza a instancias de un Comité Organizador; b) Realización de una asamblea de Constitución; c) Depósito del 5% del capital suscripto en el Banco Nacional de Fomento; d) Solicitud de reconocimiento de personería jurídica e inscripción en el registro de cooperativas, de conformidad al artículo 18 de la Ley N° 438/94 de Cooperativas. El pedido de reconocimiento, debe realizarse dentro del plazo de 180 días corridos al INCOOP, acompañando todos los documentos exigidos.

Si la documentación presentada reúne los requisitos legales, el INCOOP emite una



Cooperativas de las Américas  
Región de la Alianza Cooperativa  
Internacional



Co-financiado  
por la  
Unión Europea



resolución de reconocimiento de personería jurídica y asigna a la cooperativa un número de registro. Desde la inscripción en dicho registro, las cooperativas pueden operar regularmente en el Paraguay.

La Ley de Cooperativas, en el artículo 5, establece una cantidad diferenciada de personas para la constitución de cooperativas. La cantidad mínima general es de 20 asociados, debiendo ser éstos personas físicas. Para el caso de las cooperativas especializadas de viviendas, el número mínimo requerido se reduce a 10 y para las cooperativas especializadas de trabajo asociado, el número requerido es de solo 6 miembros.

Las Cooperativas no pueden funcionar con un número inferior al establecido en la Ley. De reducirse el número mínimo, el INCOOP podrá advertir a la entidad que regularice la situación, tal vez incorporando nuevos asociados, en un plazo de 60 días corridos, bajo apercibimiento de disolución.

La admisión de asociados se realiza de dos formas. La primera, es mediante la participación en la asamblea de constitución. La segunda, mediante resolución del consejo de administración que acepta la solicitud de admisión.

La admisión esta regulada en el Estatuto Social. Los interesados deben cumplir los requisitos para ser parte de una cooperativa. Los requisitos suelen ser variados y relacionados al objeto social de la cooperativa

Las personas jurídicas que pretendan asociarse a una cooperativa deben reunir dos requisitos básicos: a) Ser de interés social; b) No perseguir lucro.

En tal sentido, solo podrían asociarse los sindicatos, las comisiones vecinales, asociaciones, los clubes deportivos y cooperativas. El artículo 25 de la Ley N° 438/94 también permite el ingreso a los municipios, las gobernaciones y demás entidades del sector público.

El ingreso a una cooperativa es libre, pero está supeditado a la decisión del consejo de administración. Al contar con la posibilidad de organizarse y autogobernarse con autonomía de rango constitucional, ningún tercero puede obligar a una cooperativa a admitirlo como asociado.

Con respecto al abandono de la membresía en las cooperativas, la Ley prevé en el artículo 4 inciso a) que la membresía es “abierta y voluntaria”. El retiro o abandono se encuentra reglado y en algunos casos, las renuncias pueden ser rechazadas.

El primer caso consiste en la prohibición de renunciar cuando la Cooperativa se encuentra intervenida por el INCOOP, en virtud del artículo 31, numeral 6 de la Ley N° 2.157/03.

La intervención de una cooperativa es la medida administrativa tendiente a regularizar el



Cooperativas de las Américas  
Región de la Alianza Cooperativa  
Internacional



Co-financiado  
por la  
Unión Europea



funcionamiento de la entidad, cuando su existencia se encuentre en peligro grave e inminente.

En la asamblea, los asociados tienen derecho a un voto, independientemente al capital integrado a la cooperativa. Normalmente, los estatutos sociales de cada cooperativa regulan quienes podrán participar con voz y voto en la asamblea, y quienes solo tendrán derecho a ser escuchados.

El artículo 29 de la Ley de Cooperativas, en el inciso b) establece que es un derecho de los asociados participar con voz y voto de las asambleas. El quórum para el inicio de las asambleas se da con la presencia de mas de la mitad de los asociados que estén habilitados, a la fecha de la respectiva convocatoria. Es dable aclarar que los habilitados son los que están al día con sus obligaciones sociales y económicas.

Otra limitación al derecho al voto, se da para los asociados que se encuentran purgando alguna sanción.

Los asociados en mora con sus obligaciones, pueden acreditarse y participar con “voz” siempre que figuren en el listado, pero no pueden realizar mociones y tampoco votar.

En cuanto a la estructura interna de la Administración, la Ley de Cooperativas en su artículo 51, texto modificado por la Ley N° 5.501/15 establece que: *“La dirección, administración, vigilancia y elección democrática de autoridades de la cooperativa, están a cargo de la Asamblea, el Consejo de Administración, la Junta de Vigilancia y el Tribunal Electoral Independiente respectivamente, además de otros órganos que establezca el Estatuto Social.”*

Para acceder a los cargos dirigenciales los asociados deben cumplir los requisitos estatutarios y no encontrarse impedidos conforme a las previsiones del artículo 72 de la Ley de Cooperativas, texto modificado por la Ley N° 5.501/15. Además, el INCOOP mediante resoluciones específicas ha incorporado la exigencia de un sistema de capacitación obligatorio para directivos con cargos electivos y gerentes de cooperativas.

Las funciones específicas de la junta de vigilancia se encuentran detalladas en el artículo 75 de la Ley de Cooperativas y su modificatoria Ley N° 5.501/15. Es un cuerpo colegiado, con un número mínimo de tres miembros. Los miembros de la junta de vigilancia no pueden participar directa ni indirectamente en la administración de la cooperativa, solo deben limitarse a controlar que se cumplan las normas que rigen el cooperativismo, formular objeciones u observaciones ante el consejo de administración cuando detectaren irregularidades y en casos graves instar el proceso para convocar a asamblea y exponer la



situación detectada.

El control democrático por parte de los asociados se realiza en las asambleas ordinarias. El consejo de administración presenta sus informes anuales y la junta de vigilancia informa sobre la administración y dictamina recomendando la aprobación o el rechazo de las gestiones.

Por su parte, el Tribunal Electoral Independiente es el órgano encargado de llevar adelante todos los procesos de elección democrática en una cooperativa. La Ley de Cooperativas (artículo 76) por ello le faculta en forma exclusiva a *“entender en todo asunto relacionado con la organización, dirección, fiscalización, realización, juzgamiento y proclamación en los comicios para la elección, en Asamblea, de miembros para los estamentos electivos de la cooperativa, así como para cualquier comisión de carácter temporal que instituyan los asambleístas.”*

Sobre los Comités de conformación obligatoria podemos decir que son el de Educación y el de Créditos. Este último, sin embargo, no es obligatorio para las cooperativas que no brindan ese servicio.

Los Comités están integrados por asociados designados por el consejo de administración, en forma directa y cada estatuto dispone los requisitos generales para el acceso al cargo y los deberes básicos que deben cumplir. Son órganos que coadyuvan en el trabajo del consejo de administración, pero nunca lo suplen por completo en la toma de decisiones ni les resta responsabilidad por las acciones y omisiones violatorias de las normas vigentes.

En cuanto a responsabilidad de los consejeros y vigilantes por incumplimientos de las normas jurídicas, sea por acción u omisión, el artículo 67 de la Ley N° 438/94 de Cooperativas establece que son *“personal y solidariamente responsables para con la cooperativa y terceros por la violación de la Ley, el estatuto social y reglamentos, así como por la inejecución o el mal desempeño del mandato que ejercen”*.

El otro aspecto sancionatorio debemos observarlo desde el punto de vista del derecho administrativo, mediante la facultad de sancionar a directivos conferida por el artículo 33 de la Ley N° 2157/03 al Instituto Nacional de Cooperativismo. La consecuencia administrativa de las violaciones a las normas que rigen el cooperativismo es la inhabilitación para ocupar cargos electivos, en cualquier cooperativa, de cualquier grado y tipo, hasta por diez años.



### c) Estructura financiera cooperativa e impuestos

Sobre el capital de la cooperativa, desde el punto de vista legal, no existe un monto mínimo, establecido por Ley, a suscribir e integrar. Son los asociados quienes, al constituir la cooperativa o reformar sus estatutos mediante decisión asamblearia, establecen el valor del certificado de aportación, así como la cantidad que se debe suscribir e integrar. Existe también la posibilidad de que la asamblea resuelva anualmente la cantidad de certificados de aportación deben suscribir e integrar cada asociado, en el transcurso de un ejercicio económico y social. En cualquiera de los casos, la forma de integración debe estar prevista en el estatuto social.

Las reglas que rigen la contribución indican que debe ser igualitaria. Es decir, todos los asociados están obligados a suscribir e integrar los certificados de aportación en la cantidad y con la frecuencia que indica cada estatuto social, con la excepción de la facultad asamblearia, mencionada en el párrafo anterior.

Sobre la devolución de los aportes, esto es factible solo cuando los asociados pierden la membresía, sea por renuncia, fallecimiento, expulsión o exclusión.

En cualquiera de los casos, se practica la liquidación del estado de cuentas que alude el artículo 33 de la Ley N° 438/94 de Cooperativas, imputándose los aportes integrados a las deudas pendientes de pago y el saldo, si es favorable al socio, se devuelve, sea de una vez o en cuotas mensuales, iguales y consecutivas conforme las particularidades dispuestas en cada estatuto. Por lo general, se inicia el proceso de devolución con posterioridad a la aprobación del balance correspondiente al ejercicio durante el cual el asociado perdió tal calidad y ello es así para poder descontar proporcionalmente los aportes en casos de pérdidas durante el ejercicio respectivo.

En cuanto a la distribución de las ganancias cabe aclarar que estas se denominan “excedentes” y se distribuyen de conformidad con los artículos 42(ordinarios) y 46 (extraordinarios) de la Ley de Cooperativas. De esta forma, la Ley prevé la siguiente distribución: a) 10% como mínimo para la reserva legal; b) 10% como mínimo para el fondo de fomento de la educación cooperativa; c) Otros fondos que señale el estatuto social o resuelva la asamblea; d) 3% como aporte al sostenimiento de las federaciones; e) Compensación sobre compensaciones, cuya tasa no puede exceder el promedio ponderado de tasas pasivas del sector cooperativo; y, f) el remanente, se distribuye entre los asociados en proporción a las operaciones realizadas con su cooperativa (retorno cooperativo).

La Ley N° 6178/18 dispone las excenciones tributarias para las cooperativas, las cuales son medidas de fomento al cooperativismo. Entre dichas medidas se incluye al impuesto a la



renta sobre los excedentes que se destinan al cumplimiento de los incisos a), b) y f) del artículo 42 de la Ley de Cooperativas, como también a aquellos enmarcados como “retorno” al que tienen derecho los asociados. Ello conlleva a entender que los excedentes resultantes de operaciones con terceros sí se encuentran afectados por el impuesto a la renta.

En cuanto a los instrumentos financieros, la Ley de Cooperativas en el artículo 37 permite la emisión de bonos de inversión, previo cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios. El anterior texto de la Ley limitaba la emisión de bonos solo a fines de financiamientos productivos.

No está prevista en la Ley la posibilidad de admitir socios inversores, debiendo todos los asociados realizar las aportaciones en igualdad de condiciones y utilizar los servicios cuando los necesiten.

Con respecto a lo que ocurre con el capital cuando una cooperativa es liquidada, el artículo 99 de la Ley N° 438/94 de Cooperativas establece el destino del remanente, resultante del proceso de liquidación y el saldo final, generalmente se destina a una entidad de beneficencia y en último caso pasa a manos del Estado Paraguayo, ya que, en ningún caso, el saldo puede distribuirse entre los asociados, de conformidad al artículo 100 del Decreto Reglamentario N° 14.052/96.

Las cooperativas no pueden convertirse en otro tipo de personas jurídicas, y mucho menos en personas con fines de lucro.

En materia tributaria, la medida que podría considerarse como la más importante de fomento al cooperativismo es la exención tributaria, tal como consta en la Ley N° 6.178/18 que establece el régimen de excenciones tributarias que benefician a las Cooperativas.

Al respecto, podemos destacar que se la constitución de cooperativas se encuentra exenta de todo impuesto, tasa o contribución. También se encuentran exentas de pagar impuestos municipales o departamentales, con excepción del impuesto a la patente de rodados y el impuesto a la construcción.

La mayor medida de fomento es la exención del pago del IVA (Impuesto al Valor Agregado) a los actos cooperativos.

Tampoco tributan renta los excedentes de la entidad cooperativa que se destinan al cumplimiento de los incisos a) b) y f) del Artículo 42 de la Ley N° 438/94 de Cooperativas.

Otra medida importante de fomento constituye la exención de pago de los aranceles aduaneros y recargos por importación de bienes de capital destinados al cumplimiento del



objetivo social, con la limitación puntual mencionada en la Ley en cuanto a transferencias de bienes se refiere.

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

El control del funcionamiento de las cooperativas en el Paraguay está a cargo del Instituto Nacional de Cooperativismo, también conocido por sus siglas “INCOOP” desde el año 2003, mediante la vigencia de la Ley N° 2157/03 que establece la carta orgánica de dicha institución.

Como una característica importante se puede mencionar que el INCOOP es una institución pública, autónoma y autárquica dirigida por un consejo directivo compuesto de cinco personas físicas. El Presidente es el jefe administrativo del INCOOP y forma parte del consejo directivo. Éste colegiado se encuentra conformado además por cuatro miembros, uno por cada sector representativo del cooperativismo, conforme al siguiente detalle: a) Un miembro, por las confederaciones legalmente reconocidas; b) Un miembro, por las cooperativas cuya actividad principal sea de producción agropecuaria; c) Un miembro, por las cooperativas cuya actividad principal sea de ahorro y crédito; y d) Un miembro, por los demás tipos de cooperativas.

El “Autocontrol” en las cooperativas se ejerce por medio de la asamblea de asociados y por la junta de vigilancia, en virtud a la autonomía garantizada por el artículo 113 de la Constitución Nacional, por lo que son éstos quienes ejercen el control de las entidades cooperativas, pero, externamente, éstas se encuentran controladas por el Estado Paraguayo, a través del INCOOP.

La Ley Paraguaya no delega el control público en organizaciones representativas del movimiento cooperativo, aunque sí el artículo 31 de la Ley N° 2.157/03 autoriza la delegación de los procesos de intervención mediante acuerdos con organismos de integración cooperativo, aunque esto en la práctica no se da frecuentemente.

El INCOOP, como autoridad de control de las cooperativas obtiene el financiamiento para el desarrollo de sus actividades mediante las asignaciones previstas en el Presupuesto General de Gastos de la Nación; las asignaciones provenientes de leyes especiales; los legados, donaciones y otras liberalidades que reciba; las recaudaciones en concepto de prestación de servicios; los ingresos en concepto de multas; los fondos provenientes de convenios, acuerdos o contratos celebrados con entidades nacionales o internacionales, públicas o privadas; y, las recaudaciones anuales obligatorias percibidas de las cooperativas, centrales, federaciones y confederaciones. En este último caso, la suma que



cada entidad debe abonar corresponde a: 1) el 0.25% del salario mínimo mensual calculado por el número de socios de cada cooperativa al cierre de su ejercicio económico anual; 2) el 0.12% del capital integrado de cada cooperativa, al cierre de su ejercicio económico anual.

Dentro de los principios que en la Ley Paraguaya rigen el cooperativismo, encontramos en el artículo 4 inciso f) la “Cooperación entre cooperativas”. En tal sentido, la integración cooperativa puede darse en forma horizontal o vertical.

En cuanto a integración horizontal podemos destacar la posibilidad de asociación entre cooperativas, mediante la cual una solicita su incorporación a otra, como persona jurídica. También encontramos las posibilidades de fusión e incorporación. En la primera de ellas, las cooperativas fusionadas desaparecen para formar una nueva cooperativa con una nueva denominación social, juntando sus patrimonios. En la incorporación, una cooperativa absorbe a otra u otras y conserva su denominación social, desapareciendo las demás, fortaleciendo el patrimonio y en cantidad de asociados a la incorporante.

Desde el punto de vista de la integración vertical, tenemos a las centrales, federaciones y confederaciones de cooperativas.

Las centrales de cooperativas se constituyen con cooperativas de primer grado, que sin llegar a la fusión económica se integran para la gestión mas eficaz de sus servicios comunes.

Las federaciones de cooperativas, que aglutinan a cooperativas de primer grado, con el fin de ejercer la defensa de sus afederadas, brindar asistencia técnica, entre otros.

Finalmente, podemos destacar a las confederaciones de cooperativas, conformadas ya por centrales y federaciones, procurando la defensa gremial de los intereses del sector cooperativo, ejerciendo la representación del mismo a nivel nacional e internacional, ante autoridades públicas y ante el sector privado.

### **III. Grado de “apoyo” hacia las cooperativas de la legislación nacional**

En general, no existen disposiciones contrarias al desarrollo del cooperativismo, excepto en los casos de la Ley de Bancos y la Ley de Seguros que establecen que tanto los bancos como las compañías de seguros deben crearse bajo la figura de las “Sociedades Anónimas” lo que indirectamente excluye a las cooperativas de la posibilidad de realizar esas actividades.

Otra disposición que se encuentra actualmente dificultando la recuperación de los créditos



concedidos a los asociados de cooperativas es la Ley General de Presupuesto de la Nación que en el artículo 60 dispone la prohibición del descuento del salario de los socios funcionarios públicos en un porcentaje superior al 50% del salario base, alterando de esta manera los planes de pago acordados.

Las cooperativas tienen entre sus asociados a funcionarios públicos, en varios casos de manera mayoritaria. La calidad de funcionario público, con salario de cobro seguro, le permite al asociado acceder a créditos con pocos requisitos y con garantías mínimas (generalmente créditos a sola firma) considerando que en uso de sus derechos autorizan directamente el descuento de sus cuotas crediticias de sus salarios, por lo que las cooperativas tendrían cierta seguridad en el cobro. En algunos casos, dicho porcentaje (50%) es sobrepasado por voluntad del asociado, de acuerdo a un plan de pagos.

La limitación en el descuento del salario del funcionario, impuesta en la Ley de Presupuesto, impide a la cooperativa percibir la suma acordada en el respectivo plan de pago, lo que ocasiona la mora al mismo, dificulta el recupero del dinero prestado por la cooperativa y eleva el nivel general de morosidad. Al incurrir en mora, los asociados de las cooperativas ya no pueden ser sujeto de nuevos créditos, por encontrarse registrados en las listas públicas y privadas de morosos.

Es decir, una Ley Nacional, en lugar de fomentar el cooperativismo, causa perjuicios a las cooperativas y también a sus asociados.

La mayor medida de fomento del cooperativismo son las exenciones tributarias, que dan un fuerte impulso motivador para la constitución de cooperativas, como para la promoción de actividades socio-cooperativa y cooperativas entre sí.

No existen incentivos específicos para que las cooperativas participen en licitaciones públicas.

## **V. Conclusiones.**

Concluyendo, se puede sostener que la legislación está más a favor de las cooperativas que en su contra, pero el apoyo puede ser aún mayor, logrando leyes claras y precisas que fomenten y protejan por ejemplo a las cooperativas de trabajo y que permitan algún tipo de beneficio o incentivo que motive a los particulares y a las instituciones públicas a contratar con cooperativas, sea para realizar actividades privadas o para licitaciones de servicios y obras públicas.

No podemos dejar de mencionar la contradicción existente entre los artículos 51 y 59 de la





Ley N° 5.501/15 ya que el primero de ellos dispone que la constitución de los órganos de gobierno se realice por el Sistema D'Hondt, mientras que el segundo obliga a las cooperativas a elegir autoridades mediante el Sistema Nominal. Esta contradicción puede causar conflictos en los procesos electorales ya que un grupo de asociados puede preferir la utilización del Sistema D'Hondt y otro grupo el Sistema Nominal ya que ambos, por Ley, son de aplicación obligatoria y no opcional.

Comparando distintas leyes, encontramos que podríamos extraer buenas ideas por ejemplo, de la Ley N° 18.407 del Uruguay en sus artículos 99 al 105 ya que cuenta con una regulación más detallada para las cooperativas de trabajo.

## **VI. Recomendaciones para la mejora del marco legal nacional.**

En primer lugar, la contradicción entre los artículos 51 y 59 de la Ley N° 5.501/15 debe ser eliminada, instalando un sistema que permita a las cooperativas organizarse libremente, tal como dispone el artículo 113 de la Constitución Nacional, acordando y estableciendo en sus estatutos sociales el mecanismo democrático de elección que consideren conveniente.

Inclusive, la Corte Suprema de Justicia del Paraguay ha declarado que no puede imponerse a las cooperativas un sistema único ya que ello violentaría su autonomía organizativa.

También debe eliminarse el artículo 60 de la Ley de Presupuesto, ya que a todas luces es perjudicial. Esta Ley, inclusive atenta contra la libertad Constitucional que tienen las personas de disponer libremente de sus salarios. En este caso, una Ley que pretende ayudarles, termina perjudicándoles personal y societariamente.

Debería promulgarse una Ley que promocione y ampare a las cooperativas de trabajo, estableciendo incentivos a la contratación de sus servicios, permitiéndoles participar dentro de un esquema de equidad en las licitaciones públicas y haciendo respetar el derecho cooperativo y evitando la confusión reinante sobre la inexistencia de relación de dependencia y subordinación, que muchas veces suele motivar acciones judiciales laborales de ex socios (expulsados) contra la cooperativa, que no está conformada por un patrón que pueda considerarse parte fuerte en una relación, sino por otros cooperativistas. Las demandas laborales contra cooperativas de trabajo terminan perjudicando a todos los asociados.

Otra cuestión que debería potenciarse es el fomento de la educación cooperativa y la creación de nuevas cooperativas, mediante una institución pública encargada de gestionar, a través de centrales y federaciones en coordinación con las confederaciones, los proyectos



de para nuevas cooperativas, mediante la realización de estudios de factibilidad o viabilidad, capacitación no solo en materias relacionadas al cooperativismo, sino también en artes, oficios y profesiones que permitan a los futuros asociados, contar con las herramientas de conocimiento necesarias para su desempeño. Esto, no puede ser íntegramente desarrollado por el INCOOP, ya que por su naturaleza misma es un órgano de control.

El Paraguay es un país con buenas condiciones para el desarrollo de las cooperativas y esto está demostrado con la cantidad de cooperativas funcionando actualmente, con el volumen de operaciones que destacan estadísticamente la importancia de estas entidades solidarias en el desarrollo Nacional y con la cantidad de personas que, gracias a las cooperativas, pueden llevar el sustento diario a sus hogares.

Obviamente, el permanente cambio en las condiciones del mercado hace que sea necesaria la permanente revisión de las leyes y reglamentaciones, a efectos de permitir a las cooperativas adecuarse a los cambios para competir en condiciones favorables en el mercado, desarrollarse y de esta manera seguir coadyuvando así al desarrollo general del país, llegando con asistencia, servicios y trabajo a todas partes, permitiendo la inserción de mas paraguayos a la vida económica y laboral.

Asunción, Paraguay. Agosto, 2019.

**Abogado Francisco José Valle Gómez.**

El análisis de los marcos legales es una herramienta desarrollada en el marco del partenariado ACI-UE #coops4dev. Es una descripción general de los marcos legales nacionales en el momento de redactar este artículo. Las opiniones expresadas en este documento no son necesariamente las de la ACI, ni una referencia a algún contenido específico constituye un respaldo o recomendación explícita por parte de la ACI.



Cooperativas de las Américas  
Región de la Alianza Cooperativa  
Internacional



Co-financiado  
por la  
Unión Europea