

183
res.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA INTERVENCION ESTATAL EN EL MOVIMIENTO COOPERATIVO EN MEXICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CARLOS ENRIQUE CORONA ORTEGA

ASESOR DE TESIS: LIC. RAFAEL I. MARTINEZ MORALES



Cd. Universitaria

1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA DE EDUCACION
EXAMENES PROFESIONALES



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

	Página
NOTA PRELIMINAR	1
INTRODUCCION	1
I. ANTECEDENTES DEL COOPERATIVISMO	8
1. El cooperativismo en el mundo	8
1.1. Origen del movimiento	8
1.2. Teorías explicativas	11
1.3. Principios fundamentales	24
2. El cooperativismo en México	35
2.1. Evolución	35
2.2. Sujeción al Estado	47
II. ELEMENTOS DE DERECHO COMPARADO	52
III. FUNDAMENTOS JURIDICO-POLITICOS DE LA INTERVENCION ESTATAL DEL MOVIMIENTO	62
1. El Derecho social elevado a rango constitucional	62
2. El Estado y la rectoría económica	69

3. La naturaleza jurídica y social de la sociedad cooperativa	79
4. Importancia del movimiento cooperativo en el sector social	86
IV. INTERVENCION DEL ESTADO MEXICANO EN EL COOPERATIVISMO ..	91
1. Fundamentación normativa	91
1.1. Leyes que regulan el fomento cooperativo	92
1.2. Leyes que regulan el registro y la vigilancia cooperativos	112
2. Formas de intervención	129
2.1. Productiva	130
2.2. Administrativa	133
2.3. Fiscal	139
2.4. Judicial	140
V. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y LA COOPERATIVA	143
1. Actividades de fomento	148
2. Actividades de autorización y registro	159
3. Actividades de vigilancia	166
CONCLUSIONES	190
RECOMENDACIONES	196

BIBLIOGRAFIA200

ANEXOS202

NOTA PRELIMINAR

La presente investigación es una secuela natural del contacto que tuvo el suscrito con la realidad cooperativa nacional, al ocupar el cargo de Coordinador Regional de Empleo y Organización Social para el Trabajo en la Delegación Federal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en el Estado de Colima, durante el periodo del 1^o de octubre de 1980 al 15 de marzo de 1985.

Este esfuerzo de casi 5 años fructificó con la formulación de un Directorio Básico de Sociedades Cooperativas del Estado de Colima y, posteriormente a mi gestión administrativa en la dependencia antes citada, con la elaboración y presentación de la tesis profesional para obtener el título de Licenciado en Economía, titulada "La Planeación Regional para el Fomento Cooperativo en México: Caso específico de Colima".

La pasión por el tema, que inició en el contacto con la Ley General de Sociedades Cooperativas, me ha llevado a investigar más profundamente el mismo, ampliando la bibliografía básica personal; teniendo ahora la coyuntura ideal para intentar el mostrar una posición más madura al respecto, con un enfoque eminentemente jurídico.

No es de mi estilo prodigar agradecimientos, pero no quiero pasar por alto los valiosos consejos y observaciones hechas al presente por el Lic. Rafael I. Martínez Morales, Asesor del Seminario de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., así como el apoyo y comentarios de los Licenciados Luis Favila Galán, Director de Apoyo Técnico y Arturo Landart Terán, Jefe del Departamento de Recursos Administrativos, ambos adscritos a la Dirección General de Fomento Cooperativo y Organización Social para el Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Por último, nuevamente externo mi deseo de que este trabajo tenga buena difusión, constituya un detonador del interés por la materia y sea un cimiento para posteriores investigaciones que coadyuven al buen funcionamiento del Sector Cooperativo Nacional.

INTRODUCCION

En la actualidad, ya en vísperas del siglo XXI, el movimiento cooperativo sigue siendo un fenómeno social relativamente poco extendido entre el pueblo mexicano, tal vez por el desconocimiento de sus bondades o por el fracaso de muchos de sus proyectos. A pesar de ello, ha significado a nivel mundial, e inclusive en países latinoamericanos como Argentina, una importante respuesta de la clase trabajadora a la explotación de su fuerza productiva por las grandes empresas capitalistas, misma que ha acentuado las diferencias económicas y sociales entre clases poseyentes y desposeídas.

Esta respuesta, es un esfuerzo esperanzador que permite a obreros y campesinos pobres la aspiración de colmar sus necesidades económicas dentro de un nivel óptimo de vida y en un marco de libertad y eficiencia. La sociedad cooperativa, asociación de autoayuda y de autogestión obrera, se constituye así en redentora de grandes grupos de hombres expoliados en las fábricas y en los campos de trabajo.

Es sumamente importante señalar que al aparecer el experimento cooperativo, en los albores del siglo XIX en Europa, tuvo que abrirse paso mediante estrategias de adaptación y de promoción en un medio mercantil adverso, marcado por la competencia

y el lucro, debiendo coexistir con diversos sectores sociales sin soslayar las necesarias relaciones con el Estado. De esta forma, el movimiento cooperativo ha buscado durante su historia el apoyo y la asistencia estatales para hacer madurar sus proyectos, aunque en el fondo algunos de sus dirigentes anhelan la independencia absoluta respecto del Estado y más aún la superación y desaparición de éste.

Por su parte, el Estado ha sido tolerante con el movimiento cooperativo en las diversas naciones en las que ha surgido, pues muchos gobernantes han considerado que es una fuente de distensión social, capaz de evitar estallidos sociales por parte de los grupos desprotegidos. En algunos países, el cooperativismo ha sido un mecanismo utilizado por el Estado para controlar la lucha sindical y popular, asignándole programas y metas dentro de la política estatal, de la cual se ha convertido en un simple apéndice.

En nuestro país, la actitud del Estado hacia el cooperativismo fue tolerante en un inicio y luego promotora, desde su incorporación a la política pública.

Así, en su aparición a finales del siglo pasado, el cooperativismo fue adoptado por el sector obrero con el objeto de su perar ciertos vicios del sistema, principalmente para proteger su consumo evitando el excesivo intermediarismo comercial. Es

importante destacar que sus dirigentes le desprovieron de toda ideología socialista, adaptándolo a las condiciones sociopolíticas del país, gozando por ello de la simpatía de muchos gobernantes.

Puede afirmarse que en una primera etapa, de 1870 a 1920, si bien no se promovió formalmente el movimiento tampoco fue proscrito por el gobierno, en virtud de que constituía una forma pacífica mediante la cual el obrero podía defenderse de la explotación capitalista y que, como ya se mencionó, al mismo tiempo resolvía el problema del encarecimiento de productos básicos originado por la especulación comercial; todo esto dentro de un ambiente nacional caracterizado por la inestabilidad política.

En una segunda etapa, de 1921 a la fecha, el gobierno ha ofrecido ya un apoyo formal al movimiento, no tanto por su éxito económico, que en realidad ha sido poco significativo, sino porque lo ha venido utilizando para controlar políticamente las luchas sindicales y la gestión obrera.

Desde el punto de vista de su dirigencia, los líderes cooperativistas creyeron originalmente que la sociedad podía ser transformada pacíficamente mediante la asociación obrera y la gestión cooperativa. Por esta razón, venían con buenos ojos la intervención oficial para promover y controlar el movimiento.

En la actualidad, no todos los dirigentes comparten aquellos ideales tan utópicos como honestos y han visto el movimiento como un medio para alcanzar canchales políticos, llevándolo a la corrupción administrativa, a su incorporación al sector social de la economía y a su fracaso doctrinario.

En síntesis, la promoción del cooperativismo se dio en los regímenes posrevolucionarios por la sencilla razón de que los ideales cooperativos coincidieron con los que fueron asumidos por los caudillos de la revolución. Por ello se comprende que el gobierno cardenista, que intentaba rescatar los valores revolucionarios para darle unidad política al país, le otorgara un papel importante en su política de masas.

En cuanto a la intervención estatal del movimiento, tema central de esta tesis, los esfuerzos sistemáticos del gobierno federal para regularlo y orientarlo son relativamente recientes: la regulación específica de la sociedad cooperativa, desglosada de la legislación mercantil, data de 1938, cuando el gobierno cardenista promulgó la actual Ley General de Sociedades Cooperativas en sustitución de la de 1933; mientras que las actividades de fomento inician formalmente en el gobierno de López Portillo, con el Plan Nacional de Fomento Cooperativo en 1980.

De acuerdo a lo anterior, la intervención estatal sistemá-

tica del fenómeno cooperativo, es decir, basada en planes, programas, leyes y reglamentos específicos, puede considerarse tardía pero no por ello debe ser rechazada por dirigentes y socios cooperativistas, ya que es atractivo un apoyo estatal depurado, de carácter más cualitativo que cuantitativo. Porque no existe duda de que en las condiciones actuales del país y de la problemática cooperativa, el Estado, con base en sus atribuciones para orientar la economía, debe intervenir para que el cooperativismo crezca de acuerdo a sus posibilidades reales y cumpla con los importantes objetivos que se le han fijado como parte del sector social: producir bienes y servicios básicos y comercializarlos a bajo costo hacia la población de escasos ingresos, eliminando la intermediación; y contribuir a generar empleos permanentes y justamente remunerados en los sectores marginados de la sociedad.

Una vez planteado lo anterior, y a efecto de entrar en materia, se presenta el diseño de esta investigación, que va de lo general a lo particular.

En el primer capítulo se tratan los antecedentes generales del cooperativismo, tanto a nivel mundial como nacional, destacando sus teorías, sus principios y su evolución en nuestro país así como su vinculación con el Estado mexicano.

Después de dar un marco general, en el capítulo segundo se

hace un análisis de derecho comparado, para destacar las diferencias existentes entre nuestro país y otras naciones en el tratamiento e intervención estatales del quehacer cooperativo.

En el tercer capítulo, se plantean los fundamentos jurídico-políticos de la intervención estatal, básicamente desde el punto de vista de su sustentación ético-política y social, de la cual derivan sus responsabilidades y facultades públicas. Por esta razón, se analiza inicialmente el carácter constitucional del Derecho social en que el Estado se basa para intervenir y tutelar un estado de derecho, después se menciona la facultad rectora del Estado como fundamento jurídico y ético de intervención y finalmente se determina la naturaleza jurídico-social de la cooperativa y su importancia dentro del Sector Social de la economía.

En el cuarto capítulo, se establece la fundamentación normativa de la intervención estatal mediante el recuento de las principales leyes y reglamentos que regulan el Cooperativismo, mismas que constituyen la fuente formal de la que emanan las facultades públicas sobre el particular. A continuación, se clasifican las formas de intervención legalmente permitidas de acuerdo al área de influencia sobre la cooperativa.

Finalmente, en el capítulo quinto se hace un análisis de las actividades efectivamente realizadas por el Gobierno Fede-

ral en el ámbito cooperativo, con base en sus atribuciones otorgadas por la ley, a fin de intentar posteriormente una conclusión acerca de la congruencia entre los actos y las facultades administrativas de las diversas dependencias públicas.

Es conveniente aclarar, por último, que las ideas expuestas en la presente investigación no pretenden resolver la situación cooperativa nacional, lo que sí pretenden es delimitar los términos de la intervención estatal sin caer en extremos perjudiciales: el cooperativismo no puede ser totalmente independiente del Estado porque sin vigilancia perdería su aspecto social en manos de malos líderes, pero tampoco puede convertirse en apéndice de la política pública cayendo en la corrupción y en la burocracia. Al parecer, una correcta delimitación de estos términos debe contribuir a resolver dos problemas específicos: en primer lugar, determinar hasta qué punto puede intervenir el Estado en el movimiento de acuerdo a las necesidades reales de éste y, en segundo, evaluar si existe deficiencia o exceso de poder en la intervención estatal con base en las facultades efectivamente otorgadas por la ley.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES DEL COOPERATIVISMO

1. El cooperativismo en el mundo

1.1. Origen del movimiento

Es difícil establecer con precisión la época en que surge el experimento cooperativo, al menos como se le conoce en nuestros días, ya que el fenómeno de la cooperación en sí es inherente al hombre mismo como ser social.

La mayoría de las enciclopedias consultadas coinciden en que la cooperación es el acto de cooperar y que el término "cooperar" significa "obrar varias personas en forma conjunta hacia un determinado fin". Tal situación se presenta desde el comunismo primitivo, en que el hombre cazaba para sobrevivir.

La característica de ayuda mutua lleva a la confusión entre las sociedades cooperativas y las mutualistas, estas últimas tan antiguas como las civilizaciones griega (hetaires) y romana (collegia)¹. La principal diferencia entre ambas formas de sociedad radica en que las mutualistas cumplen una finalidad l

¹/ Torres Dávila, Rogelio. Derecho de la Seguridad Social. Facultad de Derecho U.N.A.M. Apuntes de clase, 6 de junio de 1990.

mitada y contingente, de prevención contra ciertos riesgos, mientras que las cooperativas realizan una finalidad más general y consuetudinaria tendiente al sostenimiento de sus agremiados o al aseguramiento de sus provisiones a bajo precio.

La sociedad cooperativa actual surge históricamente en los inicios del siglo XIX, aunque ya desde finales del siglo XVIII existían formas de sociedad que de hecho revestían sus características actuales. Resulta más sencillo establecer las causas que le dieron origen: las lamentables condiciones de trabajo en las grandes fábricas, los salarios miserables, la carencia de legislación laboral y el rápido proceso de proletarización de los trabajadores que caracterizaron a la producción capitalista desde la revolución industrial.

Muchos autores consideran que el cooperativismo inicia con los proyectos dirigidos por los teóricos del socialismo utópico, tales como Fourier y Owen, pero es correcta la posición de quienes piensan que dichos proyectos sólo constituyen ensayos pre-cooperativos, que si bien tuvieron gran influencia sobre el movimiento terminaron por fracasar.²

En realidad, el cooperativismo surge de manera espontánea pero más práctica y efectiva que los antecedentes mencionados, dentro de una realidad social de explotación laboral y en respuesta a ella. Los pioneros del movimiento no pretendieron

²/ Rojas Coria, Rosendo. "Tratado de Cooperativismo Mexicano". Editorial Fondo de Cultura Económica. 3a. edición. México, 1984. Pág. 430.

transformar la sociedad, al menos como proyecto inmediato, sino protegerse de ella.

La actividad cooperativa surge especializada en varios países de Europa, correspondiendo la primicia de las sociedades cooperativas de producción a Francia, las de consumo a Inglaterra y las de crédito a Alemania.

La primera formalización del sistema cooperativo se le atribuye al francés Felipe Bouchez, quien en 1832 fundó cooperativas de ebanistería con los principios y reglas conocidos en la actualidad. Este pensador, originalmente bajo la influencia de Saint Simón, se inclinó por las asociaciones gremiales dueñas de los instrumentos de producción, de corte fourierista, pero creía que no debían ser patrocinadas por el Estado ni por filántropos, más bien debían basarse en la autoayuda.

Pocos años más tarde, se constituyó en Inglaterra la legendaria cooperativa de los equitativos pioneros de Rochdale, en el condado de Lancaster (1844). Sus creadores dieron las bases para la formación de las sociedades cooperativas de consumo tal como se conocen ahora, mediante fórmulas sencillas y prácticas que siguen aún vigentes. Se trataba de obreros textiles que habían fracasado recientemente en una huelga general para alcanzar sus derechos políticos ante el parlamento inglés, se habían adherido al "cartismo" y en un intento por mejorar sus deplora-

bles condiciones de vida emprendieron el quehacer cooperativo.

El tercer intento importante se debe a Herman Schultze De-
litzch, quien en su natal Halle (villa sajona prusiana) aportó
las bases para la organización de cooperativas de crédito al
fundar en 1849 una cooperativa de compras en común para el abag
to de materias primas para gremios de carpinteros. En el mismo
año, Federico Raiffeisen creó la primera cooperativa de crédito
rural, denominada "Sociedad de Socorros de Flammersfield para
ayuda a los agricultores necesitados".

Los experimentos señalados significaron un auténtico dato-
nador del movimiento cooperativo en toda Europa, cuyo creci-
miento a finales del siglo XIX fue tal que requirió su organiza-
ción y dirigencia internacional. Así, después de varios inten-
tos como el de Londres en 1867 (Congreso de la Cooperación In-
glesa), el de Plymouth en 1886 (Congreso Cooperativo) y el de
Carlisle en 1887, todos ellos con la participación de represen-
tantes cooperativistas de varios países europeos, se constituyó
finalmente en Londres la Alianza Cooperativa Internacional
(1895). Esta Alianza es hasta la fecha el máximo órgano coopera-
tivo a nivel mundial y dicta las bases y principios de funcio-
namiento e integración universal del movimiento.³

1.2. Teorías explicativas

^{3/} Rojas Cerda, Rosendo. Opus citatus. Pág. 437.

Como se planteó en el apartado anterior, el hombre es un ser social y por lo tanto realiza la gran mayoría de sus actividades en forma colectiva. El trabajo, como actividad humana, se efectúa por regla general, aunque existan excepciones, en forma colectiva y con características de cooperación. Pero aquí cabe preguntarse si a través del trabajo colectivo todos los hombres colman sus necesidades y como respuesta basta ver que a lo largo de su historia han existido ricos y pobres.

El problema de la pobreza surge históricamente con la aparición de la propiedad privada y, con base en ésta, por la ausencia de un sistema justo de distribución de la riqueza. El descontento general provocado por la desigualdad social ha sido precisamente el origen de múltiples teorías para alcanzar una sociedad ideal, sin diferencias sociales y donde todos los hombres satisfagan plenamente sus necesidades.

Haciendo una clasificación analítica previa, han existido tres grupos de teóricos transformadores de la injusta realidad social: los utopistas, los anarquistas y los socialistas. Para los fines de esta investigación destacan los dos últimos, pero basta decir someramente que los utopistas surgieron desde la más remota antigüedad: en la biblia los profetas Amós, Isaias, Jeremías y Ezequiel ya imaginaban tierras-paraiso en las cuales cesarían la injusticia y la opresión que atestiguaban, mientras que en Grecia Platón describía en su "República" una sociedad

ideal y en "Las leyes" planteaba la creación de estados autosuficientes, no mayores de 5040 personas, en los cuales los hombres realizarían una vida satisfactoria.*

Tuvieron que pasar casi dos mil años para que aparecieran nuevas obras descriptivas de sociedades ideales: la primera fue la de Sir Tomas Moro en 1516, a la cual nombro "Utopía" (en griego significa "en ninguna parte"), término que se utilizaría para llamar a todos los trabajos de este tipo, siguiéndole la "Ciudad del Sol" de Tomaso Campanella (1623) y "La Nueva Atlántida" de Francis Bacon (1627). Estos trabajos describían organizaciones sociales perfectas, pero no analizaban las injustas condiciones socioeconómicas de su época ni mostraban los medios concretos para superarlas, por lo que no tuvieron el carácter de obras científicas y no trascendieron del ámbito literario.

El anarquismo (del griego anarchia, sin jefe o sin gobierno) es una doctrina que profesa la completa libertad de los trabajadores, entendiéndola como la no sujeción a ninguna clase ni al Estado. Pensaban acabar con el Estado y con el sistema socioeconómico vigente, sinónimos de desigualdad. Para ello, proponían transformar la sociedad mediante cooperativas y comunidades autónomas en las que el trabajo sería placentero.

Existían dos corrientes anarquistas, una filosófica y pacifista que a través del cambio gradual y la no resistencia, uti-

*/Ferguson, J.M. "Historia de la Economía". Editorial Fondo de Cultura Económica. 2a. edición. México, 1966. Págs. 11 y 16.

lizando el cooperativismo, pretendían cambiar el orden existente; siendo sus principales ideólogos Godwin y Tucker. La otra, más radical y revolucionaria, cuyos dirigentes fueron Kropotkin, Bakunin y Proudhon, pretendían eliminar al Estado y su sistema económico mediante la violencia, realizando proselitismo entre los sindicatos obreros y utilizando medios de presión como la huelga. Esta corriente no utilizó el cooperativismo como medio de cambio, sino que lo consideró como un fin dentro de la nueva organización social. El anarquismo no ha sido un movimiento relevante, salvo en algunos países latinos de Europa a fines del siglo pasado.²

Las corrientes socialistas han tenido una gran importancia desde su aparición a principios del siglo pasado y se pueden clasificar en: socialismo utópico, cristiano, ricardiano, de Estado y científico. La mayoría de estas corrientes, a diferencia de los anarquistas, no pretendía suprimir al Estado, pero sí la desigualdad social, considerando para ello en menor o en mayor grado a las sociedades cooperativas e inclusive el apoyo estatal.

Los socialistas utópicos aparecieron a principios del siglo XIX y fueron sumamente influidos por los viejos utopistas. Sus principales exponentes fueron Henri de Saint-Simon, Charles Fourier y Roberto Owen.

²/Ferguson, J.M. Opus citatus. Pág. 214.

Henri de Saint-Simon (1760-1825), contemporáneo de la revolución francesa, deseaba un cambio radical de la sociedad mundial mediante un nuevo orden industrial y científico. Era un transformador universalista o internacionalista y por lo tanto quería no sólo la desaparición de los estados nacionales sino la abolición del Estado.

Pensaba que la revolución no había beneficiado a toda la sociedad a pesar del triunfo de los trabajadores sobre los ociosos, debido a la ineptitud de los desposeídos para gobernar. Consideraba trabajadores, además de obreros y campesinos, a los fabricantes, comerciantes y banqueros, o sea a todos los que creía productivos para la sociedad; mientras que los ociosos eran los terratenientes y los rentistas. Criticaba a la nobleza y el clero, así como a quienes ocupaban cargos públicos: en su famosa "Parábola" aseguraba que si Francia perdiera a sus tres mil mejores artesanos y científicos repercutiría notablemente en el bienestar social ya que no podrían ser sustituidos hasta formar una nueva generación, lo que no ocurriría si se perdiera a los treinta mil funcionarios y nobles más importantes, fácilmente sustituibles.*

En su obra principal, "El Sistema Industrial" (1821), proponía que la sociedad mundial se organizara industrialmente y no políticamente, con dirigentes científicos y jefes industriales mediante un Consejo Central (de Newton) dividido en varios

*/ Babeuf, Graco y otros. "El socialismo anterior a Marx". Colección 70. # 51. Editorial Grijalbo, 1978. España. Pág. 53.

grupos en los que se distribuiría la humanidad, mismos que comprenderían subgrupos y comunidades. La sociedad ideal giraría sobre una nueva cristiandad que sustituyera los vicios de la iglesia y tomara el lugar de la nueva organización política, mientras que la administración de las cosas y la dirección de la producción el del gobierno, en un mundo sin fronteras. En su modelo, los industriales serían los burgueses ya desposeídos de sus privilegios, convertidos en funcionarios públicos de confianza en una sociedad dirigida hacia el bien común. Las colonias formadas por sus seguidores fracasaron prematuramente.

Charles Fourier (1772-1837) fue un asociacionista, ya que no deseaba como Saint-Simon un cambio gigantesco del orden social, pues creía que las asociaciones socialistas con número limitado de miembros podrían sustituir paulatinamente el sistema social vigente. Fue considerado el más importante de los socialistas franceses y como Saint-Simon fué muy influido por un sentimiento renovador de las ideas religiosas.

En su principal obra, "El nuevo mundo industrial y societario" (1829), planteó su sociedad ideal, basada en la formación de comunidades no mayores ni menores de 1,800 personas, que llamó "falansterios". La organización social en comunidades sustituiría a la organización familiar y permitiría socializar el trabajo, obtener economías de escala y hacer aplicable la "ley de la atracción industrial".⁷ Esta ley era el principio fundamen-

Z/ Babeuf, Graco y otros. Opus citatus. Pág. 88.

mental de la ciencia social, según Fourier, y constituía una aplicación social de la ley física de la gravitación de Newton.

Al crear estas leyes, Dios le dió al hombre la posibilidad de alcanzar la eterna felicidad mediante el trabajo colectivo, el cual sería un placer para cada ser humano. La armonía social sólo podía conseguirse mediante el cumplimiento de la ley de atracción industrial, eliminando todo obstáculo que impidiera el libre ejercicio de las pasiones humanas. La realización de esas pasiones sería negativa si fuera individual, al separar los intereses de la persona de los de la comunidad; mientras que su ejercicio colectivo garantizaría el bien común.

En su sociedad todos debían trabajar, debiéndose recompensar a los tres factores básicos de la riqueza material (el capital, el trabajo y el talento) destinando para ellos los excedentes posteriores al reparto colectivo en cuatro, cinco y tres de ceavas partes respectivamente. Los falansterios eran realmente asociaciones de accionistas más que empresas comunistas, pues se permitía la propiedad privada. Se crearon más de 40 comunidades, especialmente en Estados Unidos, donde la tierra era abundante y barata, terminando por disolverse.

Robert Owen (1771-1858) fue un socialista inglés más práctico y audaz que sus colegas franceses. Las condiciones socio-económicas inglesas eran más graves que las francesas, pues los

resultados de la revolución industrial fueron la mayor explotación de los obreros, su fascinamiento en las ciudades y su degradación física y moral.

Adquirió sus ideas reformistas cuando, siendo gerente y socio de una fábrica de hilados en New Lanark, Escocia, comprendió la irracionalidad de un sistema económico en que la mayoría no satisfacía sus necesidades elementales, mientras que una minoría se disipaba en la riqueza.

Aún ligado materialmente al capital, Owen defendió a los trabajadores conmovido por sus deplorables condiciones laborales. Se le ha considerado el padre de la legislación laboral inglesa, al lograr que en 1819 se aprobara su iniciativa de ley para regular el trabajo fabril textil, prohibiendo el empleo a menores de 9 años, reduciendo la jornada laboral para los menores de 18 y estableciendo descansos obligatorios para que los obreros se alimentaran.

Atraído por los ilustradores del siglo XVIII, que consideraban el carácter del hombre como producto de su organización social y de las circunstancias que le rodean durante su vida (especialmente durante su crecimiento), vió en las actividades de la industria la manera de aplicar sus ideas. Su mayor éxito, que le trajo el reconocimiento de toda Europa, fue transformar la pobre aldea de New Lanark en un modelo admirable de comu-

nidad sana e industriosa.

En dicho proyecto trabajó de 1800 a 1829, reclutando unas 2,500 personas, en su mayoría desmoralizadas; logrando los resultados mencionados simplemente colocando a los trabajadores en condiciones más humanas de vida y teniendo especial cuidado en la educación de los niños. En su comunidad no se conocían la embriaguez, la policía, los jueces de paz, ni los dispensarios públicos.

Dicho éxito, que no mermó las utilidades empresariales a pesar de las grandes prestaciones laborales concedidas, inusuales para la época, le empujó a extender su modelo a toda la sociedad, proponiendo sus reformas en dos obras: "La nueva visión de la sociedad" (1813) y "Libro del nuevo mundo moral" (1820), en las que hacía una álgida crítica de la sociedad, sosteniendo como base de su teoría, que los males de la industrialización eran producto de la propiedad privada capitalista, de la religión y de la forma vigente del matrimonio.²

Para implementar sus ideas, surgidas de una experiencia real, organizó la comunidad de New Harmony, en Indiana, Estados Unidos, y otras semejantes en Gran Bretaña. Lamentablemente, sus proyectos fracasaron y arruinado dedicó los últimos años de vida a luchar por el mejoramiento material del proletariado.

²/ Ferguson, J.M. Opus citatus. Pág. 174.

En respuesta al carácter antireligioso de esta teoría, surgió el socialismo cristiano, cuyo principal exponente fue Roberto de Lammenais (1782-1854), sacerdote católico francés, seguido en importancia por los ingleses protestantes Denison Maurice (1805-1872) y Charles Kingsley (1819-1875). Destacaban el carácter inhumano del sistema industrial y proponían gobernar a la sociedad por la equidad. Impulsaron la legislación humanitaria y la formación de sociedades cooperativas y mutualistas. Aún en el siglo XX, sus seguidores propugnan cambios sociales, particularmente desde los grupos católicos.

Como resultado de las teorías de los socialistas utópicos y al margen de sus experimentos, muchos sectores de la población marginada europea, principalmente en Inglaterra, Francia y Alemania, acogieron entusiastamente la organización cooperativa. Como ya se mencionó, las primeras cooperativas surgieron espontáneamente, como un mecanismo de defensa contra el injusto sistema económico y social. Fueron muy concretas en sus acciones, como los pioneros de Rochdale, pero también sus integrantes y sus dirigentes (por ejemplo Bouchez) consideraron la posibilidad de transformar la sociedad pacíficamente, a través de la integración cooperativa.

Los pioneros de Rochdale fueron precursores de las cooperativas de consumo, pero también previeron extender sus actividades a la producción mediante la adquisición de terrenos y la

manufacturación, con el objeto de establecer una colonia autónoma y autárquica que sirviera de ejemplo y de ayuda para la creación de otras. Felipe Bouchez deseaba lograr que los gremios y obreros, por ramas industriales, constituyeran cooperativas administradas democráticamente y formaran un fondo para la promoción cooperativa en todas las esferas productivas para eliminar al patrón y al régimen asalariado.⁹

Posteriormente, aparecieron diversos teóricos del movimiento como Luzzati, Vansittart y Poisson, que promovieron la integración cooperativa internacional, pero debe destacarse la figura del ideólogo cooperativista francés Charles Gide (1874-1932). Fue líder de una escuela filosófica y económica francesa denominada "Solidaridad" que rechazaba el principio capitalista de la competencia y promovía la acción cooperativa con el apoyo estatal.¹⁰

Simultáneamente al fenómeno cooperativo surgió en Inglaterra el socialismo ricardiano, cuyos principales líderes fueron William Thompson (1785-1833) y Thomas Hodgskin (1787-1869). Esta doctrina estuvo influenciada por la famosa teoría del valor-trabajo desarrollada por el economista inglés David Ricardo, del cual toma su nombre. Abogaban por la consideración del tiempo de trabajo como medida del valor, anticipándose al concepto marxista de la plusvalía, promovieron la creación de bancos de cambio en donde los billetes se emitieran contra productos y de

⁹/ Rojas Corta, Rosendo. *Opus citatus*. Págs. 633-634.

¹⁰/ Ferguson, J.M. *Opus citatus*. Pág. 242.

acuerdo con el tiempo de trabajo requerido para su producción. Su influencia se plasmó en el cooperativista inglés Robert Owen, quien en 1832 fundó en Londres un bazar para el intercambio equitativo de productos (equitable labour exchange bazaars) y en el anarquista francés Pierre Joseph Proudhon, quien fundó en París el "Banco del Pueblo" en 1849, proyectos que cerraron al poco tiempo.¹¹

El socialismo de Estado es una corriente ideológica derivada del socialismo utópico, con la diferencia de que sus teóricos creían que el Estado debía dirigir y promover el asociacionismo indispensable para la transformación social. Sus principales exponentes fueron el francés Louis Blanc (1811-1882) y el alemán Fernando Lasalle (1825-1864). Blanc, autor de "Organización del Trabajo" (1839), consideraba que el éxito de todo programa transformador dependía de la ayuda del Estado, principalmente para crear lo que él llamaba almacenes de trabajo social, los cuales sustituirían a la industria privada capitalista. Negaba la eficacia de las asociaciones espontáneas y se aferraba a la idea de subvención estatal del movimiento y a su federación en forma oficial.

El auge cooperativo presentado a partir de la segunda mitad del siglo XIX, fue motivo de estudio para Carlos Marx (1818-1883), principal líder del socialismo científico. Después de analizar las doctrinas expuestas, a las que llamó social-

11/ Engels, Federico. "Del Socialismo Utópico al Socialismo Científico". Editorial Progreso, Moscú, 1970. Págs. 44 y notas 83 y 84

demócratas, utópicas y revisionistas, fincó su teoría cooperativa en la imposibilidad del movimiento para transformar por sí mismo la sociedad capitalista. Su crítica a esas teorías, fue que habían utilizado al cooperativismo para distraer a los obreros y campesinos de su verdadera lucha, que era el derrocamiento del sistema capitalista y la implantación de la dictadura del proletariado, ofreciéndoles a cambio y mediante el movimiento, su emancipación pacífica respecto del capitalismo.¹²

Marx consideraba que el movimiento cooperativo era solamente un simple instrumento, valioso por cierto, de todos los que podía disponer el proletariado en su lucha por el poder. Su función era la defensa del trabajador respecto del sistema asegurando su consumo y resolviendo transitoriamente la contradicción trabajo social-propiedad privada; pero su función política era mucho más relevante, al ser un medio de propaganda anticapitalista, en colaboración estrecha con los partidos socialistas, y de toma de conciencia de clase.

En síntesis, puede afirmarse que el cooperativismo ha sido manejado de acuerdo a los intereses de cada teoría, por ser inherente a la naturaleza humana, pero se puede rescatar el aporte de sus precursores, las ideas básicas para formar un nuevo sector dentro de la economía capitalista (en México "sector social") basado en la autogestión.

¹²/ Beraev, S. "El Socialismo y las cooperativas". Editorial Progreso. Moscú, 1981. Págs. 7-70.

1.3. Principios fundamentales

El cooperativismo posee cierta imagen mística, al abrir a los desposeídos toda una gama de posibilidades para lograr su emancipación económica y obtener una vida mejor. Pero su adopción ha planteado a los trabajadores la necesidad de definir sus principios y normas generales de implementación.

En su fase inicial, los principios cooperativos fueron sencillos y fácilmente asimilables para sus agremiados. En este sentido, los pioneros de Rochdale aportaron los principios de las cooperativas de consumo, los cuales han permanecido vigentes mucho tiempo: adhesión libre; control democrático; devolución de excedente de acuerdo a las operaciones realizadas; interés limitado al capital; neutralidad política y religiosa; venta al contado; y fomento de la enseñanza.¹³

En Francia, Felipe Bouchez, al crear sus cooperativas de producción, propuso los siguientes principios: adhesión libre; por gremios del mismo oficio; reintegro de rendimientos en razón del trabajo aportado; constitución del fondo de fomento cooperativo; ningún interés al capital; y control democrático.¹⁴

Como puede verse, existe coincidencia en dos principios respecto a Rochdale, adhesión libre y control democrático, los

^{13/} Rojas Coria, Rosendo. Opus citatus. Pág. 432

^{14/} Idem. Pág. 433

cuales pasan a ser principios generales del movimiento. También coinciden en el reintegro de rendimientos (devolución de excedentes) pero hay diferencias en cuanto a su forma de realización de acuerdo a la naturaleza de cada tipo de cooperativa, ya que en las de consumo se efectúa de acuerdo con las operaciones realizadas mientras que en las de producción de acuerdo al trabajo aportado.

Actualmente, el cooperativismo dista mucho del que concibieron los pioneros, en algunas partes ha perdido algo de su filosofía original y en general se ha transformado en un fenómeno complejo como resultado de su constante lucha y adaptación al sistema capitalista. Su complejidad esta íntimamente ligada con la forma, no menos compleja, en que ha evolucionado el capitalismo a nivel mundial.

Por lo anterior, y con el objeto de normar la actividad cooperativa, evitando su desviación doctrinaria, la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), máximo órgano cooperativo mundial, ha establecido seis principios fundamentales que deben de observar todas las cooperativas: libre adhesión; organización democrática; remuneración limitada al capital; distribución de excedentes; educación; e integración.¹⁵

Principio de libre adhesión: "La adhesión a una cooperativa debe ser voluntaria y abierta a todas las personas que puedan ha-

¹⁵ Rosenberg, Tulio. "La empresa cooperativa". Biblioteca OEAQ de Cooperativismo. Editorial OEAQ. Barcelona, España. 1a. ed. 1982. Págs. 21-74.

cer uso de sus servicios y acepten las responsabilidades inherentes a su afiliación; no debe haber restricciones artificiales ni discriminaciones sociales, políticas o religiosas". Esto significa que la cooperativa debe tener una política de puertas abiertas, sobre todo si el movimiento requiere de nuevos adeptos, pero no que el nuevo socio sea incorporado coactivamente; su ingreso debe ser movido por su deseo de integrarse en sociedad.

Aunque este criterio es una norma, pueden existir excepciones objetivas y subjetivas para la adhesión. Entre las primeras destacan el perfil profesional que se requiere para incorporarse a una actividad productiva (la cooperativa puede decidir en asamblea si se le otorga capacitación a los aspirantes familiares de socios) y la viabilidad económica de la sociedad en el sentido de que su actividad no esté saturada. La principal limitante subjetiva es la actitud y motivación personal del aspirante, pues la cooperativa no debe fiarse de sus buenas intenciones, por lo que generalmente se le sujeta a un periodo de prueba.

La cuestión económica no debe ser una barrera para ningún aspirante que llene los requisitos objetivos, empresariales y humanos, por lo que la cooperativa debe financiar o concretar el financiamiento para su ingreso.

Los trabajadores no socios de la cooperativa deben ser aceptados como socios cuando contribuyan al objeto social de la misma, si lo desean y tienen una determinada antigüedad (en México, según la ley de la materia, son 6 meses).

La libre adhesión supone, complementariamente, la libertad para irse, aunque la salida masiva de socios puede resultar riesgosa para la sociedad al tener que reintegrarles el capital suscrito.

Principio de organización democrática: "Las cooperativas son organizaciones democráticas; sus operaciones deben ser administradas por personas elegidas o designadas por medio de un procedimiento acordado por sus socios, y que deben ser responsables ante estos. Los socios de las cooperativas primarias deben gozar de los mismos derechos de voto (un socio, un voto) y de participación en las decisiones que afectan a sus organizaciones. En las cooperativas no primarias, la administración debe conducirse sobre bases democráticas, según un método adecuado".

Esto implica la participación igual de todos los socios en las decisiones de la cooperativa concertadas en la Asamblea General (máxima autoridad en el seno de la cooperativa), la cual es la encargada de realizar la programación de actividades y la fijación de los lineamientos del desarrollo empresarial coope-

rativo. Los acuerdos emanados de la misma recaerán tanto en los socios a nivel individual (obligaciones de producción o de consumo) como en los consejos directivos (actividades concretas de administración y gestión); estableciendo como su norma de realización el mutuo respeto de funciones.

Los consejos directivos deben ser democráticamente representativos de la cooperativa, es decir, deben ser elegidos en la Asamblea General y pueden ser también revocados en ella si no cumplieran las funciones asignadas en la misma y en los estatutos.

Una auténtica organización democrática dentro de la cooperativa debe observar tres aspectos: información, participación y responsabilización. El primero consiste en una total transparencia en la gestión y en la confianza mutua entre dirigentes y socios, facilitando el flujo de ideas y datos que signifiquen la base de una mayor y mejor participación societaria; el segundo se basa en la actitud de interés común de los socios en el quehacer cooperativo, que se manifiesta en su contribución a la fijación de los acuerdos en la asamblea, la asistencia a la misma, el cumplimiento cabal de las funciones asignadas, etc.; y el tercero, en que los socios se disciplinan en lo personal a las decisiones colectivas, determinadas por la mayoría y emanadas del seno de la asamblea, y las lleven a la práctica con su mejor esfuerzo.

El derecho igual de voto (un socio, un voto) es la piedra fundamental de la organización democrática cooperativa, lo que quiere decir que cada socio tendrá un solo voto independientemente del número de certificados de aportación suscritos, a diferencia de la empresa mercantil capitalista en la cual el número de acciones dan mayor peso en la votación.

En las cooperativas de gran dimensión operacional y geográfica, la organización democrática equivale a la descentralización participativa, mediante la elección de delegados, a fin de aproximar las decisiones a los socios.

Principio de remuneración limitada al capital: "El capital accionario, en el caso de recibir interés, debe ser a una tasa estrictamente limitada". La sociedad cooperativa debe valorizar el trabajo y no el capital, motivo por el cual no debe otorgar altos intereses a las aportaciones personales de sus socios para evitar la especulación financiera. Aunque el ideal cooperativo sería no pagar interés alguno, ya que por su naturaleza los socios no deben perseguir rendimientos financieros sino determinadas situaciones de beneficio, la remuneración al capital se hace indispensable en la práctica por dos razones: para proteger el valor de cada aportación del deterioro inflacionario y para ampliar o modernizar las operaciones cooperativas captando el ahorro de sus socios a un interés ligeramente menor al del mercado financiero.

En casos de estrangulamiento financiero, o sea de escasez de fondos para reinversión, es importante captar dinero voluntariamente de los socios, aún pagando interés igual al del mercado. Hay que recordar que la cooperativa compite con las empresas capitalistas y para sobrevivir debe modernizarse y actualizar sus procesos tecnológicos, aspectos que implican altos niveles de inversión. Lo ideal sería incrementar el capital aumentando el valor nominal de las aportaciones o suscribiendo mayor número de ellas, aspectos que implican una obligación social asumida en la Asamblea General. Sin embargo, la aportación voluntaria de fondos requiere un incremento en la tasa de interés pagada al capital social, sobre todo cuando el fondo de reserva es insuficiente para cubrir las nuevas inversiones.

Principio de la distribución de excedentes: "Los excedentes o ahorros producidos por las operaciones de una cooperativa, , si los hay, pertenecen a los socios y deben distribuirse de tal manera que se evite que un socio obtenga ganancias a expensas de los otros. La distribución puede hacerse por decisión de los socios como sigue:

a) Destinándose a la expansión de las operaciones de la cooperativa;

b) Destinándose a servicios comunes; o

c) Distribuyéndolos entre los socios en proporción a las operaciones realizadas con la sociedad".

Este principio se basa en que, cuando lleguen a existir excedentes en la gestión cooperativa y los socios acuerden su reintegro en asamblea, éstos se repartan en proporción a la cantidad de trabajo aportada por cada socio (cooperativas de producción) o a la cantidad de compras realizadas por cada uno (cooperativas de consumo). Esta forma de reintegro garantiza que un socio no obtenga ganancias a expensas de otros.

Sin embargo, la Alianza Cooperativa Internacional recomienda realizar la distribución de los excedentes en el orden señalado en los incisos anteriores, pero destaca la prevalencia de la decisión de los socios en la asamblea sobre la forma específica de distribuirlos, para garantizar la democracia interna.

Escuchando la recomendación anterior y con la finalidad de proteger el régimen cooperativo, se ha legislado en todo el mundo sobre sus excedentes, ordenando se destinan primeramente a fondos irrepantibles en proporciones específicas y dejando el remanente para su reintegro entre los socios. El primer fondo a afectarse es el de reserva y sirve para consolidar la operación cooperativa ampliando su capacidad de producción (inciso a); el segundo es el de previsión social, que destina recursos para el

retiro de los socios, obras sociales y educación cooperativa (inciso b).

El fundamento técnico de la recomendación de la ACI, consiste en que es necesario alcanzar la estabilidad económica de la cooperativa, destinando en primer lugar los excedentes obtenidos hacia el incremento productivo. Este es un medio indispensable de defensa del sistema cooperativo en un ámbito mercantil hostil, sellado por la competencia.

En segundo lugar, los excedentes deben beneficiar al colectivo social, en cuanto a la seguridad personal y el nivel de vida de sus socios, pero también respecto al perfeccionamiento cultural cooperativo. Finalmente, los excedentes pueden ser repartidos entre los socios, pero cuidando la integración de los fondos mencionados.

No debe caerse jamás en extremismos tales como una capitalización acelerada que deshumanice el experimento cooperativo o como una distribución acelerada que deje descapitalizada e indifensa a la cooperativa dentro de un sistema competitivo. Pero en última instancia es necesario destacar que la decisión final sobre la aplicación de excedentes debe ser expresión de la voluntad colectiva de los socios.

Principio de educación: "Todas las cooperativas deben tomar pro

videncias para la educación de sus miembros, empleados y dirigentes, así como del público en general, en los principios y técnicas, tanto económicos como democráticos, de la cooperación". Los pioneros consideraban que la educación era indispensable para heredar los principios doctrinarios a las nuevas generaciones y asegurar un nuevo orden social. La autodisciplina cooperativa no es espontánea, sino cultivada, ya que la simple convivencia, tan importante en la doctrina, no es fácil de obtener.

Su objetivo principal es cambiar el sistema de valores del mundo mercantil, la filosofía del tener por la del ser, para alcanzar la realización espiritual y material del individuo y la justicia social. Para ello, la lucha por los principios y valores cooperativos debe darse en dos frentes: la promoción cultural dentro de la cooperativa y la promoción cooperativa en los conjuntos culturales del mundo mercantil.

Principio de integración: "Las cooperativas, para servir mejor a los intereses de sus miembros y comunidades, deben colaborar por todos los medios con otras cooperativas en los niveles local, nacional e internacional". En la economía oligopólica capitalista actual (representada por la concentración financiera, la integración vertical y horizontal de empresas, etc.) la sobrevivencia cooperativa puede realizarse solamente mediante la integración cooperativa, para cambiar la competencia de los

grandes contra los pequeños en una de grandes únicamente. La integración cooperativa se puede dar en dos formas: concierto entre cooperativas de primer grado (en las que se da la cooperación entre personas físicas) o de mayor grado (en las que se da la cooperación entre cooperativas, como federaciones, confederaciones, etc.) a través de convenios de intercambio de bienes y servicios, y sin que cada una pierda su personalidad jurídica propia; y mediante la fusión de varias cooperativas (vertical u horizontal) en una nueva organización, perdiendo cada una de ellas su personalidad jurídica original.

Los principios mencionados forman parte de un sistema de normas que, de seguirse fielmente, harán posible el éxito en la gestión empresarial cooperativa, su protección respecto de la ideología capitalista y de la reproducción total de sus relaciones de producción, así como superar el problema de una dirigencia política acertada para el movimiento en general.

2. El cooperativismo en México

2.1. Evolución

Desde la colonia existían en México organizaciones semejantes a las cooperativas, tales como las llamadas "cajas de comunidades indígenas" creadas por los españoles para proteger a los indios relegados en reservas y cuya finalidad era el ahorro, la previsión y el crédito; los pósitos (cajas de ahorro y préstamos agrícolas para labradores pobres); y las alhóndigas que fueron el antecedente de las cooperativas de distribución mexicanas y que se crearon por el virreinato para abatir el acaparamiento y la especulación con los granos, actividad usual en esos tiempos.

Un antecedente del cooperativismo mexicano lo fueron los gremios artesanales, que existían desde la economía colonial de forma feudal, mismos que realizaban la incipiente actividad industrial de la época. A finales de la colonia, se encontraban regulados por las leyes virreinales, cuando fueron llamados "Ordenanzas", debiendo transformarse en sociedades mutualistas en el México independiente.

En esa época, en que aparecía ya en Europa la doctrina cooperativa, comenzaron a tener importancia en el país las cajas de ahorros, precursoras de las cooperativas de crédito, mismas

que eran sociedades mutualistas creadas a fin de proteger a los pobres de gastos inútiles y preservar fondos para el retiro de obreros y empleados. La primera organización de este tipo fue la "Sociedad Mercantil y de Seguridad de la Caja de Ahorros de Orizaba" fundada en 1839, la cual fue sumamente admirada por sus objetivos y estatutos de avanzada, señalando inclusive en su artículo 9 el principio "un socio, un voto" (cinco años antes de que aparecieran los pioneros de Rochdale).¹⁴

Por su parte, el sector obrero, desarrollado a la par que la gran industria capitalista, fue el verdadero iniciador del movimiento cooperativo formal en México. Los obreros, muchos de ellos antiguos artesanos de los gremios y mutualistas, se agruparon políticamente para protegerse de la explotación industrial, surgiendo las primeras centrales obreras como el "Círculo Obrero de México" (1871) y la "Gran Confederación de Asociaciones de Trabajadores de los Estados Unidos Mexicanos" (1876).

En 1876, el anarquista José María González publicó dos artículos en el periódico obrero "El hijo del trabajo" (agosto 6 y septiembre 10), mediante los cuales proponía transformar las sociedades mutualistas en compañías cooperativas, sosteniendo que inclusive estas formas de asociación podrían contemplar un fondo mutualista constituido por una pequeñísima cantidad aportada por cada socio de sus utilidades correspondientes (fondo de previsión social). También aconsejaba al obrero, a fin de

¹⁴/ Rojas Corta, Rosendo. *Opus citatum*. Pág. 118.

combatir el pauperismo, formar dichas compañías cooperativas para permitirle destruir la influencia maléfica y maldita del gobierno y del capital.¹⁷

Fueron los líderes del círculo obrero, principalmente bajo la influencia del cooperatista español Fernando Garrido, a través de la lectura de su libro "Historia de las asociaciones obreras en Europa" (1864), los que fundaron el primer taller cooperativo en México en el ramo de la sastrería en 1873. Con él se pretendía dar el ejemplo para que los mutualistas y artesanos libres los formaran, pero los conflictos internos y la situación política inestable del país obligaron a su cierre en 1876.

Sin embargo, la expansión de las ideas cooperativas a nivel mundial y la ineficacia económica de las mutualistas, que no remediaban en nada el estado de miseria de los grupos marginados al ser organizaciones pasivas, fueron la causa de su transformación en sociedades cooperativas. Así, el ejemplo fue tomado y en 1874 se convierte la mutua "Sociedad Progresista de Carpinteros" (fundada en 1872) en la "Compañía Cooperativa de Obreros de México", secundándole un gran número de mutualistas. Cabe mencionar que la primera cooperativa de consumo fue fundada por los habitantes de la colonia obrera de Buenavista en la ciudad de México (1876).

^{17/} González, José María (Selección de artículos del). "Del arte venado al socialismo". Colección SEP/ Setenta y seis. Editorial Oasis SEP. 1a. edición. México, 1974. Págs. 40, 42.

Ya en el Porfiriato, el cooperativismo había sentado bases en el país: no sólo los obreros y campesinos, también algunos sectores de la clase media querían integrarse a él. Por esta razón, el gobierno tuvo que considerar su personalidad jurídica como sociedad mercantil dentro del Código de Comercio de 1887.

Entre los primeros ideólogos cooperatistas en México destacan: Ricardo Velatti, carpintero y fundador de la primera compañía cooperativa; José María González, anarquista; Juan de Mata Rivera, líder obrero y director del diario "El socialista"; y principalmente el español Don José Barbier, quien en 1879 fundó la "Caja Popular Mexicana" (especie de combinación de los postulados cooperativos y las ideas bancarias de la época) y el primer periódico cooperativo en México, llamado "Boletín de la Cooperación".¹⁸

La "Caja Popular Mexicana" era todo un banco de fomento y crédito cooperativo bajo la forma de sociedad mercantil, ya que no podía constituirse de otra manera en esa época, creada para propagar el establecimiento de cooperativas de producción y de consumo en todo el país. Este proyecto era una genial adaptación de la doctrina a la realidad socioeconómica mexicana, pero fracasó a los pocos años por dos razones: su incompreensión entre los obreros, comerciantes y campesinos y la presión del capitalismo, cuyo espectacular avance atraía incluso a los ahorradores cooperativistas.

¹⁸/ Rojas Corta, Roberto. Opus citatus. Pág. 274.

En el periodo revolucionario, el sector cooperativo tuvo poca pero destacada participación política, a través del "Centro Obrero Mutuo-Cooperativo", en la estrategia política del "Centro Antireeleccionista de México", aunque sólo fue un apéndice del movimiento obrero.

Fue hasta el gobierno constitucionalista de Carranza cuando el sector cooperativo se integró formalmente, recibiendo el apoyo estatal. En la Constitución vigente aparecen los primeros ordenamientos legales sobre las cooperativas, específicamente en los artículos 28 y 123. Inclusive, Carranza fundó una cooperativa de consumo, la "Sociedad Nacional de Consumo", al darse cuenta de la situación de miseria y escasez de alimentos en que se encontraba la población de la ciudad de México como consecuencia del movimiento armado. La cooperativa fue un brillante éxito, pero tuvo que cerrar finalmente por presiones del comercio organizado.

Con base en la libertad constitucional para formar partidos políticos, un grupo de abogados encabezados por Jorge Prieto Laurens crearon el "Partido Cooperatista Nacional", en 1918. Bajo la influencia de "Las Sociedades Cooperativas de Consumo" de Carlos Gide y "La República Cooperativa" de Ernesto Poisson, reunieron personas de diversa índole a fin de impulsar la doctrina hasta sus últimas consecuencias, o sea hasta implantar una república cooperativa.¹⁷ Sus ideales no se materializaron

¹⁷/ Rojas Corta, Fernando. Opus citatus. Pág. 378.

por dos razones: políticamente, porque el partido, que había tomado fuerza por su adhesión al gobierno obregonista en 1920, perdió el apoyo gubernamental al secundar la candidatura de Adolfo de la Huerta en lugar de la de Calles, candidato de Obregón; económicamente, porque el sector cooperativo no tenía poder financiero e ideológico para vencer a la creciente oligarquía capitalista. Por ello, desapareció en 1929, con el fracaso de la rebelión de la huertista.

El movimiento volvió a recibir el apoyo gubernamental en 1925, pues Calles simpatizaba con la doctrina pero no con el Partido Cooperatista, como resultado de una gira por Europa donde conoció las cooperativas alemanas de crédito fundadas por Schultze Delitzsch. A su regreso quiso experimentar el cooperativismo en México, pero los conocedores, casi todos del desaparecido partido, no colaboraron porque estaban resentidos con él.

Sin embargo, en ese mismo año, Calles conoció un manual titulado "La cooperación", del licenciado Luis Gorozpe, a quien localizó para realizar su programa cooperativo. Posteriormente, se acordó redactar un manual para los fundadores y administradores de cooperativas, primer esfuerzo formal para consolidar la empresa cooperativa en México, del cual se imprimieron 50,000 ejemplares para repartirlos en todo el país.

El mayor aporte del gobierno de Calles al cooperativismo

fue la elaboración de la primera "Ley General de Sociedades Cooperativas", que fue aprobada en diciembre de 1926 y publicada en el diario oficial el 10 de febrero de 1927. Fue la primera en reconocer la personalidad jurídica propia de la sociedad cooperativa, separándola de la mercantil.

Los resultados obtenidos por el movimiento durante el periodo 1910-1920 fueron evidentes: se formaron cooperativas ferrocarrileras de crédito en 1912 y de construcción de casas baratas en 1915, ambas en la ciudad de México y se registraron oficialmente en el Departamento del Trabajo las primeras cooperativas en 1918.

En el periodo 1920-1929, destacan los esfuerzos del líder cooperativista Rafael Mallén, quien promovió la formación de cuatro cooperativas y logró integrar formalmente, por primera vez, el movimiento mediante la "Confederación de Sociedades Cooperativas Socialistas de la República Mexicana", fundada en 1925.

Una de las primeras y más importantes cooperativas posrevolucionarias fue la del "Gremio Unido de Alijadores de Tampico", fundada en 1922, que aún funciona. Dicha cooperativa convocó al Primer Congreso Nacional de Sociedades Cooperativas, celebrado en Tampico, Tamaulipas en 1929, con la asistencia de 500 delegados. Los principales acuerdos del Congreso fueron: la creación

de un departamento autónomo de fomento cooperativo y de un consejo técnico para dictar los lineamientos de orientación del movimiento a nivel nacional; la reforma a la ley cooperativa de 1927 para adecuarla a la época; y la creación de un banco cooperativo refaccionario para crédito y fomento.

El gobierno de Abelardo L. Rodríguez (1930-1934) realizó importantes acciones de apoyo al cooperativismo: creó el Departamento de Fomento Cooperativo en la recientemente creada Secretaría de la Economía Nacional y la Dirección Nacional de Cooperativismo en la Secretaría de Educación en 1930; realizó un estudio para la cooperativización de los transportes que fue aprobado e incorporado en la Ley General de Vías de Comunicación; y por último, elaboró la Ley General de Sociedades Cooperativas de 1933, la cual contemplaba ya un Reglamento que la hiciera más aplicable en la práctica. Como resultado de este apoyo institucional, en sólo 19 meses después de expedirse la Ley, se organizaron 272 cooperativas, o sea casi 15 cooperativas por mes.

En el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) la promoción institucional del movimiento alcanzó su nivel máximo. En su campaña, Cárdenas declaró que era indispensable adoptar un sistema económico que resolviera las necesidades de todos. Para él, la revolución mexicana pugnaba por destruir el régimen de explotación individual para ir entregando a las colectividades organizadas los medios de producción, aunque ello se efectuaría en

un proceso de varios lustros, con la formación de cooperativas de consumo y de producción en las que habría de descansar el futuro de la nación.²⁰

Ya en el poder, Cárdenas formó dos cooperativas con los trabajadores del Estado, los "Talleres Gráficos de la Nación" y los "Talleres de Vestuario y Equipo" (COVE), pues tenía la idea de que el aprovechamiento de la impresión de los textos de gobierno y de la producción de equipos militares y de servicio público debería ser para sus trabajadores. Otros proyectos cooperativos importantes del régimen fueron los ingenios azucareros "Emiliano Zapata" (Morelos) y "El Mante" (Tamaulipas).

Los gobiernos estatales imitaron la política federal cooperativa, sobresaliendo el apoyo en Quintana Roo a la cooperativización de la producción chiclera, en Oaxaca a la producción de palma y en los estados del norte a la producción de ixtle de lechuguilla. Estos productos eran extraídos por campesinos e indígenas a quienes las grandes compañías se los compraban a precios irrisorios.

En 1935 se celebró el Segundo Congreso Nacional de Sociedades Cooperativas, teniendo como principales acuerdos reformar la ley de la materia vigente, crear la "Liga Nacional Cooperativa" (como paso previo para formar la Confederación Nacional Cooperativa) y proponer un proyecto de educación cooperativa pa

²⁰/ Medin, Teófilo. "El minitmo presidencial: historia política del maximat" (1928-1938). Editorial ERA. 1a. edición. México, 1982. Págs. 146-147.

ra el sistema educativo formal del país. El gobierno federal, en atención a las propuestas del congreso, promulgó en 1938 una nueva Ley General de Sociedades Cooperativas, que es la vigente en la actualidad.

Como resultado concreto de la política cooperativa del gobierno cardenista, se incrementó notablemente el número de sociedades cooperativas constituidas, al fundarse 937, más del 50% del total existente hasta antes del periodo (1715).

En el lapso 1941-1970 se realizaron importantes acciones de apoyo al sistema cooperativo: el General Manuel Avila Camacho ratificó la política y las promesas de su predecesor al constituir el Banco Nacional de Fomento Cooperativo y apoyando la unificación del sector cooperativo del país en la "Confederación Nacional Cooperativa" en 1942; Miguel Alemán creó una Ley General de Pesca Única, concentrando los ordenamientos legales existentes para proteger a las cooperativas y otorgarles la exclusividad de explotación de las siete especies más comerciales; Ruiz Cortines eximió los impuestos sobre la renta e ingresos mercantiles al régimen cooperativo.

El presidente Luis Echeverría volvió a impulsar el movimiento, pues lo consideraba un valioso instrumento de desarrollo y de corrección de la desigual distribución de la riqueza. Se dieron amplias facilidades para el registro de todo tipo de

cooperativas, se otorgó apoyo financiero y técnico y se elaboró un proyecto para crear cooperativas de producción en grandes zonas marginadas de todo el país para crear empleos (dando como resultado la creación de unas 1800 cooperativas).

El gobierno de López Portillo se destacó por iniciar la era de la planeación y la integración sectorial en México. Dió gran apoyo al movimiento cooperativo, sobresaliendo la unificación de las dos confederaciones cooperativas que existían para luego otorgarle un subsidio permanente para su funcionamiento.

Exhortó a sus secretarios de Estado para cumplir con las disposiciones de la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" en el sentido de crear dependencias sectoriales relacionadas con el cooperativismo y elaborar y asignar presupuestos para su fomento; pero las máximas realizaciones de la materia fueron dos: la creación mediante decreto de la "Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo" encargada de coordinar las tareas intersectoriales de fomento y la elaboración, a cargo de esta comisión, del Plan Nacional de Fomento Cooperativo.

Los dos últimos gobiernos se han caracterizado por una falta de promoción cooperativa, en el de Miguel de la Madrid tal vez porque las acciones en la materia ya habían sido definidas y la situación económica del país era crítica y en el sexenio

actual, en cambio, ni el gobierno ni el sector obrero institucional han mostrado simpatía hacia el movimiento, al considerar que su organización productiva transgrede la esencia del artículo 123 Constitucional, implica un alto costo fiscal al Estado y que se han apoderado de él gentes que actúan en beneficio propio.²¹

El problema básico de la falta de promoción cooperativa, hasta antes de 1990, parece relacionarse con la premisa fundamental acerca del tratamiento del movimiento dentro de la política económica oficial: la creación de sociedades cooperativas se ha considerado en nuestro país como una alternativa ocupacional; pero en una situación de crisis inflacionaria combinada con recesión no podía pensarse en abrir nuevas fuentes de trabajo y menos con el apoyo financiero del Estado. Por esa razón, el gobierno de Miguel de la Madrid estableció estrategias y políticas para proteger el nivel de empleo ya existente, específicamente en el segundo punto del "Programa Inmediato de Reordenación Económica".²²

En el sexenio actual, una vez superada la crisis, el panorama cooperativo no es muy brillante: se ha dado un duro golpe al sector social de la economía con las posibilidades legales de reprivatización del ejido, además de que la ineficiencia de muchas cooperativas (como, las pesqueras) ha inclinado la balanza

^{21/} Farrell Cabilias. Arsenio. Trigésimo-primerá Sesión Ordinaria de la Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo. 16 de mayo de 1985. STPS.

^{22/} de la Madrid Hurtado, Miguel. "Mensaje de toma de posesión". Dirección de Comunicación Social de la Presidencia de la República. México. 1982. Pág. 5.

za del favoritismo estatal hacia la iniciativa privada y las empresas de solidaridad social, sujetas al control y dirección estatales dentro del Programa Nacional de Solidaridad. A pesar de ello las cooperativas tienen ventajas sobre tales empresas, al estar reguladas específicamente en la ley y tener infraestructura de apoyo institucional, por lo que podrían ser consideradas en la política estatal de redistribución social.

2.2. Sujeción al Estado

En la evolución histórica del movimiento cooperativo maxicano, es importante destacar la posición que el mismo ha tenido con respecto a las necesarias relaciones con el Estado, en el seno de una sociedad mercantil capitalista orientada hacia el lucro. De acuerdo con Tulio Rosembuj, la cooperativa frente al Estado puede adoptar tres modelos de comportamiento: la autosuficiencia, la dependencia y la asistencia.²³

La actitud de autosuficiencia predica que el pueblo y sus organizaciones productivas son eficientes en la gestión de sus propios asuntos, lo que en el campo cooperativo equivale a negar la necesidad de la intervención del Estado en la evolución y autoorganización de su movimiento.

La versión más radical de esta posición se le atribuye al cooperativista J. P. Warbasse, influido por el anarquista Proug

²³/ Rosembuj, Tulio. *Opus citatus*. Pág. 104.

hon, cuya meta es la paulatina extinción del Estado a través de la expansión de la economía cooperativa. Para sus ideólogos, ninguna ayuda o asistencia estatal puede ser aceptada porque supone interferir en la política y objetivos de la cooperativa.

En México, dicha corriente no ha tenido gran impacto excepto en los líderes del Partido Cooperatista Nacional fundado en 1918, aunque en éstos de una forma bastante moderada. Ciertamente, al fundar un partido político ligado al movimiento, no deseaban la desaparición del Estado, sino alcanzar mediante la lucha política el poder de éste, para luego hacer posible la instalación de una república cooperativa.²⁴ Tal vez en este punto desapareciese el Estado o se redujeran sus funciones al mínimo necesario para la dirección y control administrativos de la economía cooperativa.

Como se vió en el apartado anterior, el Partido Cooperatista fracasó, pero independientemente de ello algunos ideólogos cooperatistas han criticado la participación política por parte del movimiento a través de la formación de partidos. En este sentido, Cardá y Richart considera que la asociación cooperativa significa colaboración de energía sin la que sería imposible materializar un esfuerzo humano útil y productivo, mientras que el partido político, por su parte, significa una agrupación de

²⁴/En realidad el Partido Cooperatista no propuso alcanzar una "República Cooperativa" en su plataforma política, sino que se debe a un discurso de su líder Jorge Prieto Laurens dictado en octubre de 1922. Véase Rojas Coria, Rosendo. Opus citatus. Pág. 366.

individuos movidos por el deseo de asaltar el poder de un Estado y explotar los bienes nacionales en interés propio. Por esta razón, concluye que no se puede basar un Estado fuerte y duradero en el juego caprichoso y desordenado de los partidos políticos porque se le conduciría a la ruina, mientras que fundamentarlo en el desarrollo armónico de las sociedades productivas es garantizar su vida fecunda y próspera.²⁵

El modelo basado en la dependencia, establece una relación corporativa del movimiento respecto al Estado, permitiendo que éste determine las políticas y objetivos del mismo. Esta es una actitud sumamente criticada por los doctrinarios y por los organismos cooperativos internacionales, pues creen que el cooperativismo corporativo no es acción libre sino un simple departamento de la gestión estatal.

En nuestro país, esta forma de conducta merece una consideración especial. En su fase inicial, el cooperativismo, considerando sus posibilidades de subsistir en un medio ambiente contrario a sus principios, buscó afanosamente el apoyo estatal. No era una actitud entreguista sino oportunista, tratando de allegarse los medios para su adecuada implantación, así como la simpatía del Estado y de las clases populares. Sin embargo, no constituía aún un sector importante en la sociedad mexicana, el cual, aunque tolerado, no era objeto de la política estatal.

²⁵/Cerdá y Richard, Baldomero. "La cooperación: su aspecto económico y social". Editorial Nacional (Edinal). s/fed. México. 1949. Pág. 21.

En su formalización como movimiento, en la segunda década de este siglo, la actitud del cooperativismo, a través de sus líderes, fue proteccionista respecto al Estado. Esto lo corroboran las acciones acordadas en el seno del Primer Congreso Nacional de Sociedades Cooperativas, en cuanto a crear un departamento autónomo para el fomento cooperativo (dentro del gobierno federal) y un consejo técnico que dictara los lineamientos de orientación del movimiento.

En su última etapa, institucional, ubicada desde el cardenismo hasta la fecha, la actitud cooperativa ha continuado en una postura proteccionista, al buscar el apoyo y el reconocimiento del Estado mediante actos corporativos como la creación, por exigencia legal, de la Confederación Nacional Cooperativa (1942). Por su parte, el Estado mexicano, particularmente en el periodo cardenista, aprovechó la oportunidad de incorporar al movimiento cooperativo en su política de masas, agrupándolo con otros núcleos de población marginados en el sector social de la economía. Destaca la posición del General Cárdenas, que vio en el cooperativismo una opción de transformación social, al menos como divisa electoral, pero siempre, y hay que recalcarlo, bajo la dirección y el control del Estado.

En síntesis, esta actitud ha sido la prevaleciente en el desarrollo cooperativo mexicano, en parte por la debilidad interna del movimiento originada por la incomprensión de los ideas

les cooperativos por sus agremiados y, en parte, por la actitud paternalista y controladora del Estado.

Finalmente, la tercera forma de comportamiento, la de asistencia, consiste en la actitud de colaboración y respeto mutuo de sus respectivos campos de acción entre el Estado y la cooperativa. Este es el modelo recomendado por la Alianza Cooperativa Internacional y por la Organización Internacional del Trabajo, al considerar la primera que existe identidad de fines entre las acciones cooperativa y estatal, siempre que éste se conduzca libre de la presión de los intereses privados en su función rectora de la economía hacia un modelo justo de distribución de la riqueza; mientras que la segunda recomienda a los gobiernos ayuda económica y financiera pero sin mengua de la independencia de las cooperativas (recomendación 127).^{2*}

Esta actitud de asistencia ha sido idealmente acariciada por el movimiento cooperativo en México, pero en la práctica ha caído en la dependencia moderada respecto al Estado. La asistencia es una forma de conducta centrada, sin caer en los extremos de la libertad económica a ultranza (imposible en un estado de derecho) o de la dependencia burocrática agobiante del sector público (modelo soviético). Sin embargo, este modelo parece más propio de países desarrollados que de países atrasados y dependientes como el nuestro: la mentalidad de los agremiados y de su dirigencia juegan un papel importante al respecto.

^{2*}/Rosebury, Tullio. Opus citatus. Pág. 108.

CAPITULO II

ELEMENTOS DE DERECHO COMPARADO

Un problema básico del derecho positivo consiste en la manera de considerar a la sociedad cooperativa, de acuerdo a sus características esenciales: es una sociedad mercantil, una sociedad civil o una organización laboral. Este problema lo resuelve el derecho mexicano al incorporar a la cooperativa como sociedad mercantil en el Código de Comercio de 1889. Antes de este código, no se legisló sobre sociedades cooperativas, éstas no existían jurídicamente y las que se formaron asumieron de derecho la forma de sociedades mercantiles tradicionales.

En Inglaterra, los pioneros de Rochdale fundaron su cooperativa de consumo en 1844 de acuerdo a las Leyes de Mutualidad (Friendly Societies Acts), es decir como sociedad mutualista, en virtud de no existir tampoco en esa época legislación aplicable. Posteriormente, se resolvió el problema jurídico de las sociedades cooperativas de hecho y mutualistas de derecho, al votarse las "Industrial and Provident Societies Acts" (1852 y 1862), con las cuales se les otorgó la consagración legal como tales (no como sociedades mercantiles). Para Gidd, esas leyes otorgaron garantías y personalidad jurídica a las cooperativas,

pues sin esta legislación pudieron haber sido despojados de sus bienes por cualquier socio.²⁷

En España, las cooperativas surgieron inicialmente en forma esporádica, ya que hasta antes de la revolución de 1868, que destronó a Isabel II, se vieron obligadas a funcionar en la clandestinidad al estar prohibido el derecho de asociación.²⁸

En la actualidad, en México se sigue considerando legalmente a la cooperativa como sociedad mercantil, aunque con sus particularidades, pues existe desde 1938 una ley específica cooperativa (Ley General de Sociedades Cooperativas), la cual se desincorporó de la Ley General de Sociedades Mercantiles de 1933, misma que a su vez se desmembró del antiguo Código de Comercio de 1889 (aún vigente en materia general de comercio).

En este sentido, algunos países de América como Argentina (Ley de Sociedades Cooperativas del 20 de diciembre de 1926, incorporada en título especial del Código de Comercio) y Uruguay (Ley de Cooperativas Agrarias Limitadas del 5 de abril de 1941), que destacan el carácter mercantil de la cooperativa pero la sujetan a un régimen especial y le otorgan objetivos contrarios a la empresa comercial capitalista.

De mayor avanzada es la legislación brasileña, ya que en

^{27/} Salinas Fuente, Antonio. "Derecho Cooperativo". Editorial Cooperativismo, s/ed. México. 1984. Pág. 72.

^{28/} Clariana Fernández, José María. "Curso Superior de Cooperación" Casa editorial Bosch. Barcelona. 1967. Págs. 10, 13.

la Constitución Política del Brasil se consagra la autonomía legislativa plena del cooperativismo, al otorgar facultades exclusivas a la Unión para legislar en materia cooperativa (recordar que en México la Constitución otorga al Congreso de la Unión, en el artículo 73, fracción x, facultades para legislar en materia comercial, donde se incluyen las sociedades cooperativas por ordenamiento de las leyes secundarias).²⁹ En el decreto n° 5893, del 19 de octubre de 1943, modificado por el Decreto-Ley n° 6274 del 14 de febrero de 1944, la legislación brasileña establece que las cooperativas son sociedades de personas y no de capital, no encontrándose sujetas a quiebra. Les concede también gran autonomía de gestión, como reformar sus estatutos, cambiar su objeto social o prorrogar su duración, pero les establece prohibición para transformarse en sociedades de derecho privado (son, a contrario sensu, entidades de derecho público, lo que no sucede en México).

Otros países americanos que también plantean la autonomía legislativa cooperativa son: Chile (Decreto n° 596 del 14 de noviembre de 1932); Ecuador (Ley de Cooperativas del 30 de noviembre de 1937); Paraguay (Decreto-Ley n° 13635 del 18 de julio de 1942); y Perú (Reglamento de Sociedades Cooperativas, expedido mediante Decreto del 8 de marzo de 1944).

Un caso relevante y sui generis es el de Colombia, que en su Ley de Sociedades Cooperativas expedida mediante Decreto n°

²⁹/ Bailinas Fuentes, Antonio. *Opus citatus*. Pág. 72-73.

134 del 7 de diciembre de 1931 y reformada mediante Decreto-Ley n.º 874 de 1932, declara de utilidad y conveniencia pública a las sociedades cooperativas (artículo 9). En el caso particular de las cooperativas de consumo, son consideradas por el gobierno, los departamentos y los municipios como consultoras públicas y reguladoras de los precios de los artículos que distribuyan y vendan.

Por su parte, Bolivia presenta una situación anacrónica legislativamente, ya que mediante un Decreto del Ejecutivo del 16 de mayo de 1941 considera a las sociedades cooperativas como instituciones de asistencia mutua (mutualistas) y no como establecimientos comerciales. De esto se deduce la naturaleza civil de la sociedad cooperativa para el derecho boliviano. En la misma línea se encuentra Guatemala, pues en su "Ley de Creación del Departamento de Fomento Cooperativo" del 1.º de agosto de 1945, se establece que las empresas cooperativas que organicen dicho departamento se constituirán conforme al artículo 15, inciso 3.º, del Código Civil.³⁰

Complementan la concepción de la naturaleza de la sociedad cooperativa los países que la consideran una organización laboral. En este horizonte se encuentra Costa Rica (Código de Trabajo del 23 de agosto de 1943, que contiene la legislación cooperativa) y Nicaragua (Código de Trabajo del 12 de enero de 1945).

³⁰/ Salinas Fuente, Antonio. *Opus citatus*. Pág. 20.

Un caso especial lo constituye Francia, país en el que ha existido una gran fragmentación de textos y normas, así como la ausencia de definición y criterios legales sobre las sociedades cooperativas. Así, en el Código del Trabajo y de la Previsión Social se regulan las uniones sindicales y las sociedades cooperativas obreras de producción y de crédito, señalando la naturaleza comercial de estas últimas (ley del 24 de julio de 1867); mientras que el Código de Comercio (artículo 638) establece que la agricultura no es comercio, implicando la naturaleza civil de las cooperativas agrícolas. Por su parte, las cooperativas extractivas son civiles, excepto que la ley les imponga forma comercial y las de consumo son mercantiles pero no están obligadas a constituirse conforme al derecho comercial (ley del 7 de mayo de 1917).³¹

Intentando poner orden jurídico, los tribunales admiten que las cooperativas son de naturaleza civil, como norma general, a menos que haya un texto en contrario y en los casos en que ellas no provean sus servicios exclusivamente a sus miembros o hagan participar a terceros aún a título de hecho accidental.³²

Por lo que respecta a la promoción cooperativa, la gran mayoría de los países (Latinoamérica, Francia, España) coinciden en que deben realizarse acciones de fomento y concederse todo

tipo de apoyos y exenciones de carácter fiscal a las cooperati-

³¹/Nest. Alfred. "Code de la Coopération. Etude sur le régime légal et réglementaire de la coopération en France". Editorial Librairie de Recueil Sirey. 1a. edición. París. 1928. Págs. 136-137. 207.

³²/ Idem. Pág. 137.

vas.

Esta actitud promotora del Estado, según los doctrinarios españoles, se fundamenta por una parte en que la organización cooperativa permite igualar los puntos de partida en el sistema económico, agrupando el esfuerzo individual de los trabajadores en una empresa competitiva respecto a las empresas capitalistas privadas y, por otra, porque constituye un medio de participación ciudadana en la distribución y control social de la riqueza. Por ello, la Constitución Española de 1978 establece en su artículo 129 la promoción y fomento institucional del cooperativismo, por cuanto contribuye a la igualdad económica entre los ciudadanos, corrigiendo las disparidades naturales establecidas por la distribución capitalista de la propiedad y la riqueza entre los mismos; mediante la participación económica general en la actividad productiva y distributiva.³³

Como se observa, la Constitución española de 1976 (artículos 128 y 129) contiene un esquema abierto de participación ciudadana en la riqueza social, en cumplimiento al mandato contenido en el artículo 9 a, que establece el deber de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, de remover todos los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultu-

³³/ Rosembuj, Tulio. "La empresa cooperativa" Biblioteca CEAC de cooperativismo. Editorial CEAC, Barcelona. 1a. edición. 1982. Págs. 10 y 11.

ral y social. Este es el derecho constitucional de participación, con su correlativo deber de los poderes públicos de promoverlo, en el que se destacan la promoción eficaz de las diversas formas de participación de los trabajadores en las empresas y la obligación estatal de fomento, mediante una legislación adecuada, de las sociedades cooperativas. Sin embargo, toda forma de propiedad tiene dos limitantes: el interés general y con base en éste, la asignación de una función social a la misma por el derecho objetivo, el cual debe dictarle al efecto ciertas modalidades.³⁴

En México, este esquema de participación económica y de promoción cooperativa se plasma, en mayor o menor grado, en los siguientes artículos constitucionales: 5º (libertad de realizar cualquier actividad lícita); 7º (libertad de asociación, siempre que sea lícita); 11º, en relación al 5º (libertad de tránsito); 25 (rectoría económica a cargo del Estado); 28, párrafo séptimo (que no considera a las sociedades cooperativas como monopolios); y 123, primer párrafo (que establece la obligación del Estado de promover la organización social para el trabajo, una de cuyas formas es la sociedad cooperativa). Las modalidades impuestas por el derecho a la propiedad se expresan en el artículo 27, tercer párrafo, de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La legislación española destaca el carácter lícito de las

³⁴/ Idem. Págs. 16-17.

cooperativas en la "Ley General de las Sociedades y las Empresas Cooperativas" (1^o de diciembre de 1974) y su Reglamento (16 de noviembre de 1978), al definir en sus respectivos primeros artículos a dichas entidades como "aquellas que, sometién dose a los principios y disposiciones de la ley, realizan, en régimen de empresa común, cualquier actividad económico-social lícita para la mutua y equitativa ayuda entre sus miembros y al servicio de éstos y de la comunidad".³⁰

De acuerdo a la doctrina española, la empresa cooperativa es una entidad de derecho privado que se basa en el principio de autonomía, en tanto que no puede ser estatal o nacionalizada y su actividad es asumida en riesgo por los socios trabajadores al adjudicarse los resultados buenos o malos de su gestión (Aranzadi). Divar señala que la cooperativa es una sociedad: a) mercantil; b) no capitalista; c) voluntaria; d) de participación; e) gestionada democráticamente; y f) al servicio de sus miembros.³¹ Es, por lo anterior, una sociedad mercantil con un tratamiento especial que implica una legislación específica, siempre supletoria de la voluntad societaria en sus aspectos internos pero obligatoria en cuanto a la observancia del derecho positivo en su accionar social. En nuestro país, también se considera a la cooperativa como una sociedad mercantil, sui generis por su función social, otorgándosele igualmente un valor prioritario a sus estatutos y acuerdos internos, pero está más cerca de la concepción estatal de entidad de derecho público.

³⁰/Díaz Argel, Wenceslao. "El Socio cooperativo (garantías y derechos)". Biblioteca OEAQ de Cooperativismo. Editorial OEAQ, Barcelona, España. 1^a edición. 1984. Pág. 7.

³¹/Díaz Argel, Wenceslao. Opus citatus. Pág. 8.

En efecto, en México se acepta doctrinaria y legalmente la autonomía cooperativa, pero en la práctica se le controla en todas sus decisiones sociales a través del poder discrecional de un órgano administrativo que es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En cambio, en España, independientemente de su trato preferencial, la cooperativa es considerada con la autonomía de cualquier sociedad mercantil, estableciéndose mecanismos de control en materia procesal. Lo anterior, lo corroboran la aplicación supletoria en este campo de la "Ley del Enjuiciamiento Civil" y el desahogo de los conflictos cooperativos que no puedan resolverse internamente (impugnación de acuerdos sociales, actos de los consejos) ante órganos judiciales como el Juzgado de Primera Instancia Civil (acciones de nulidad y de impugnación, a través del procedimiento especial regulado por el artículo 54 del Reglamento de Aplicación a las Sociedades Cooperativas) y la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial (similar a un Tribunal Superior de Justicia de una entidad federativa en México, a través de la acción de nulidad y utilizando el Juicio Declarativo Ordinario de Mayor Cuantía regulado por la Ley del Enjuiciamiento Civil).³⁷ Al utilizarse una fórmula judicial, la normatividad española concede tres recursos procesales: reposición, apelación y casación.³⁸

En México, los procedimientos que tienen los socios para impugnar los acuerdos sociales más allá del seno societario son de carácter administrativo (ante la Secretaría del Trabajo y

³⁷/ Díaz Argel, Wenceslao. Opus citatus. Págs. 31-33.

³⁸/ Idem. Págs. 44-74.

Previsión Social), existiendo regulados solamente para los casos relativos a admisión y exclusión de los mismos. Desde luego, tanto los socios en particular como la misma sociedad cooperativa en general, cuando consideren afectados sus intereses por los dictámenes emitidos por dicha Secretaría, cuentan con la acción constitucional en el juicio de garantías contra actos de autoridad que pudiesen violar sus garantías individuales y sociales (amparo indirecto ante el juzgado de distrito correspondiente).

Otro aspecto de nuestra ley cooperativa es que la intervención judicial se realiza únicamente durante el procedimiento de liquidación, pero a diferencia de la legislación cooperativa española y de la mercantil mexicana, los liquidadores no son elegidos por los socios cooperativistas sino mediante un procedimiento previsto en la ley ante el juzgado de lo civil o de distrito, representando a la cooperativa su federación correspondiente.

CAPITULO III

FUNDAMENTOS JURIDICO-POLITICOS DE LA INTERVENCION
ESTATAL DEL MOVIMIENTO

1. El Derecho social elevado a rango constitucional.

El cooperativismo mexicano no surgió ni ha evolucionado en forma aislada del contexto político y social de la nación, antes por el contrario ha participado políticamente en diversas etapas históricas (recuérdese al Partido Cooperatista Nacional) y su organización ha merecido la atención más o menos formal del Estado. Por esta razón es importante delimitar cuál ha sido la filosofía política predominante en nuestro país desde su formación, su influencia constitucional y el papel otorgado por la misma al movimiento cooperativo.

Durante su proceso histórico de formación y consolidación, la nación mexicana ha sufrido múltiples vicisitudes, ya desde sus albores se vió envuelta en una intensa lucha ideológica entre las antagónicas corrientes filosófico-políticas del monarquismo-centralismo conservador y de la democracia federalista y liberal. La doctrina liberal, de vanguardia en el siglo pasado, fue retomada por nuestros libertadores, misma que en sus proyec:

tos de independencia se presenta en dos fases: inicialmente como una mezcla de liberalismo, emanado de la ilustración, con el pensamiento teológico-jurídico español del siglo XVI, cuya repercusión práctica fue el movimiento de independencia promovido por el Ayuntamiento de México en sesión del 19 de julio de 1808 y que buscaba una autonomía política de hecho más no una independencia de derecho al reconocer la potestad del Rey de España; y posteriormente un liberalismo más radical y democrático, con fundamento en la doctrina de la revolución francesa, a través de los modelos jurídicos de las Constituciones francesas de 1793 y 1795 y muy secundariamente de la Constitución de Cádiz de 1812, cuya exteriorización fueron la revolución de independencia de 1810 y el texto de la Constitución de Apatzingán de 1814.³⁷

En la conformación del liberalismo mexicano, el mecanismo de recepción e interpretación de las ideas liberales democráticas tuvo que asimilarse a la realidad nacional, marcada por profundas diferencias socioeconómicas, culturales y raciales, por lo que nuestros más destacados precursores liberales, como Hidalgo y en mayor medida Morales, superando a los liberales puros como Mora y Zavala, le dieron un sesgo hacia la justicia social. Inclusive, en México existe una tradición social y humanista muy antigua, anterior al liberalismo, pues desde los aztecas se daba educación a todos los niños en edad escolar y se concebía la función social de la propiedad a través del cultivo

³⁷ Reyes Heróles, Jesús. "El Liberalismo Mexicano en pocas páginas". Colección Lecturas Mexicanas. # 100. Editorial Fondo de Cultura Económica SEP. 1a. Edición. México. 1988. Págs. 20-26. 80.

comunitario de la tierra, mientras que en el siglo XVI se manejó la doctrina del bien social con Don Vasco de Quiroga y la de igualdad con Bartolomé de las Casas, ampliamente conocidos como protectores de los indígenas.

El amalgamamiento de ideas liberales, católicas y humanistas en su origen, determinan una forma muy peculiar de ser de nuestro liberalismo, calificado de social, la cual, sin embargo, no se plasmó en el texto constitucional de Apatzingán, que retoma el proyecto demoliberal francés en toda su pureza. Un primer intento de aplicación de nuestro liberalismo social se da en los "Sentimientos de la Nación" de Morelos, que en su punto 12^o formula una importante declaración social: "Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto".⁴⁰ Este concepto de igualdad basado en el equilibrio entre los desiguales, era bastante radical en ese tiempo para ser tomado en cuenta.

En los años posteriores a la declaración de Independencia, se da un proceso de secularización del liberalismo mexicano, cuyo contenido religioso ya comienza a desprenderse hacia 1822, en Roca fuerte por ejemplo, pero sin lograr exteriorizar aún su fundamento social. Este periodo histórico se caracteriza por

⁴⁰/ Reyes Heróles, Jesús. Opus citatus. Pág. 47.

una intensa lucha ideológica entre un liberalismo aún doctrinario (democrático y puro) y un conservadurismo colonialista, en el cual la victoria del primero se manifiesta en el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana del 31 de enero de 1824, de corte republicano y federal y en la Constitución Política Mexicana del 4 de octubre de 1824, que ratifica dicha acta agregando un sistema presidencialista fuerte y definiendo mejor los derechos individuales tutelados por la misma.

Salvo una breve recaída, representada por las Siete Leyes Constitucionales de 1836 (que instituyen el Supremo Poder Conservador en detrimento de la doctrina liberal de la división de poderes) y la intervención francesa, el liberalismo mexicano triunfa definitivamente con las Leyes de Reforma y con el texto constitucional de 1857. Desafortunadamente, tampoco aquí se plasman los elementos sociales de nuestro liberalismo, pero resulta sobresaliente la actitud de algunos liberales como José María del Castillo Velasco y Ponciano Arriaga dentro del Congreso Constituyente de 1856-1857, alzándose la figura de Ignacio Ramírez "El Nigromante" al realizar diversas propuestas de vanguardia para su época, tales como el reparto de utilidades a los trabajadores, los derechos sociales de la mujer, la tenencia de la tierra y el nivel de vida de los campesinos, que en conjunto conformaban el problema social.⁴¹

La Constitución federal del 5 de febrero de 1917, vigente

^{41/} Reyes Herdies, Jesús. *Opus citatus*. Págs. 461-466.

en la actualidad en nuestro país, inició de hecho la etapa del llamado "constitucionalismo social" a nivel mundial,⁴² adelantándose inclusive a la Carta alemana de Weimar de 1919, al elevar a nivel constitucional los derechos de los grupos sociales desprotegidos y marginados.⁴³ Esta prioridad mexicana en el constitucionalismo social no es espontánea, sino producto de las necesidades y experiencias de nuestro pueblo, que en su devenir histórico sufrió una conquista que oprimió sus tradiciones y luego luchas intestinas, invasiones extranjeras y mutilaciones territoriales que agravaron sus carencias.⁴⁴

De esta manera, el Derecho social vino a plasmarse finalmente en el texto constitucional de 1917, que en sus artículos 27 y 123 realiza importantes declaraciones sociales: en el primero otorga una función social a la propiedad, al conceder a la nación los derechos de imponer a la misma las modalidades que dicte el interés público; el de reversión, basado en su propiedad originaria y el de regular su distribución equitativa en

⁴²/Al respecto, es muy claro Diego Valadés al señalar que el constitucionalismo ha pasado por tres etapas básicas: las constituciones estatales, típicas de la edad media; las liberales, derivadas de las ideas políticas de los siglos XVIII y XIX; y las sociales, que dieron origen al Estado Social de Derecho. Valadés, Diego. "El Capítulo Económico de la Constitución" en "La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta". U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. 1a. edición. México. 1985. Pág. 28.

⁴³/Merlo de la Cueva define los derechos sociales como "los que se proponen entregar la tierra a quien la trabaja y asegurar a los hombres que vierten su energía de trabajo a la economía, la salud y la vida y un ingreso, en el presente y en el futuro, que haga posible un vivir conforme con la naturaleza, la libertad y la dignidad humanas". Álvarez del Castillo, Enrique. "De las Garantías Individuales a la Garantías Sociales en la Constitución Mexicana" en Opus citatus. Pág. 141.

⁴⁴/Bayer Meló, Jorge. "El Liberalismo Social referido al proceso constitucional mexicano" en Opus citatus. Págs. 54-57.

beneficio social. En el segundo, se incorporan importantes derechos sociales en favor de los trabajadores, al regular las relaciones de trabajo buscando el equilibrio entre los factores de la producción.

Este es el auténtico sentido y relevancia del Derecho social, que al incorporar las garantías sociales en la norma fundamental supera al liberalismo tradicional, pregonante de la igualdad absoluta (el trato igual a todos indistintamente) y las garantías individuales, ya que la justicia social implica un equilibrio entre las diferencias sociales, un trato desigual para los desiguales. Sin embargo, la coexistencia en la norma de derechos sociales e individuales no implica una contradicción, ya que los primeros persiguen garantizar la efectividad real de los segundos en una sociedad plural, de grupos dispares y no de individuos económica y socialmente iguales.

La configuración actual de nuestro Derecho social dentro de la norma constitucional es producto de una continua depuración y modificación de ésta con la finalidad de definir nuestro proyecto nacional bajo la plataforma del liberalismo social. Por esta razón, resulta fundamental la modificación de la fracción I, inciso a) del artículo 3º constitucional, del 30 de diciembre de 1946, que precisa el concepto de democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino además como un sistema de vida fundado en el constante mejo-

ramiento económico, social y cultural del pueblo.

Así queda abierto el esquema para las importantes modificaciones posteriores: la de diciembre de 1978 al artículo 123 constitucional, agregándole un primer párrafo que establece el derecho al trabajo y la correlativa obligación del Estado para promoverlo; las de diciembre de 1982 que incorporan formalmente el llamado Capítulo Económico de la Constitución, previendo en el artículo 25 la rectoría del Estado en materia de planeación económica, en el artículo 26 un sistema nacional de planeación democrática y en el 27 la incorporación del campo al desarrollo integral del país. Se ha criticado la inclusión de este capítulo económico en la parte dogmática de la Constitución, o sea en las garantías individuales, pero sus postulados son auténticas garantías sociales al precisar el derecho social al desarrollo económico justo y equilibrado, en beneficio de todos.

Finalmente, el artículo 25 otorga un importante apoyo al sector social, dentro del cual destacan las sociedades cooperativas, para expandir su actividad económica y su participación social dentro de un régimen de economía mixta. Este mandato, junto con la obligación positiva del Estado de promover la organización social para el trabajo, establecida en el primer párrafo del artículo 123, son las dos opciones que el cooperativismo tiene para su desarrollo integral.

2. El Estado y la rectoría económica.

Como se ha vislumbrado en el apartado anterior, la intervención del Estado en nuestro país de una manera más formal y permanente en la economía, llámese rectoría, está íntimamente ligada al constitucionalismo social y, con mayor precisión, es su resultado. Por esta razón, las modificaciones que conforman el "capítulo económico" tienen como objeto fundamental evitar que, en la práctica, se hagan nugatorios los mandatos constitucionales que configuran y otorgan derechos sociales, quedando sólo en el texto, valiéndose para ello del Estado, al otorgarle a la vez responsabilidades y facultades para su efectiva aplicación.

La intervención simple y casual del Estado, en oposición a la rectoría económica que es permanente y programática, se ha dado en todas las épocas y regímenes de la historia. En nuestro país, ya se encuentran en la Constitución de 1857 una regulación económica y las bases para una intervención, pues en el artículo 28 se pretendía impedir los monopolios y tutelar la libre concurrencia en el mercado (queda así implícito el derecho de participación social en la economía y su correlativa obligación por parte del Estado para combatir los privilegios).

Más tarde, el Constituyente de Querétaro retoma el texto del artículo 28 de la Constitución de 1857, pero agregándole un

segundo párrafo para establecer que la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia la concentración y acaparamiento de artículos de consumo necesario para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social. Para su aplicación real, se crearon dos leyes reglamentarias del artículo 28, llamadas de monopolios, la primera el 18 de agosto de 1931 y la segunda el 25 de agosto de 1934, con el fin de regular la distribución de bienes y servicios de consumo necesario imponiéndoles precios máximos; pero destaca la participación activa del ejecutivo federal en dicha regulación al crear empresas y organismos públicos como el Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias (Ley del 30 de junio de 1938), la Sociedad Nacional Distribuidora y Reguladora (Ley del 3 de mayo de 1941), la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (Acuerdo Presidencial del 25 de marzo de 1961) y finalmente la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), con el Decreto del 1º de abril de 1965.⁴⁵

En el mismo sentido, la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, del 30 de diciembre de 1950 y el Reglamento de varios de sus artículos, del 9 de enero de 1951, establecieron todo un sistema para regular la producción y distribución de mercancías y servicios no sólo de consumo ne-

⁴⁵/ Flix Zamudio, Héctor. "El Estado Social de Derecho y la Constitución Mexicana". En *Opus citatus*. Pág. 110.

cesario, sino de aquellos considerados indispensables para el desarrollo nacional. En su artículo 12, se prevé en dicha Ley la ocupación e intervención temporal de empresas, tal como se presenta en los países de corte liberal clásico, pero posteriormente se consideró común en México la práctica de incorporar, por causa de interés público, definitivamente empresas al sector público.⁴⁶

Actualmente, las leyes antimonopólicas ya han sido abrogadas con la promulgación de la Ley Federal de Competencia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992, cuya principal innovación es la substanciación de un procedimiento para investigar, determinar y sancionar las prácticas monopólicas, a cargo de una Comisión Federal de Competencia creada para tal efecto.

Otro avance importante de la Constitución de 1917 es el relativo a la imposición de modalidades a la propiedad privada, otorgándole una función de carácter social, plasmando en el artículo 27 tanto un derecho pasivo de reversión basado en la propiedad originaria de la nación de tierras y recursos naturales como un derecho activo de intervención de tales formas de propiedad para garantizar que cumpla con el interés general y, en su caso, aplicar coercitivamente dicha reversión mediante el procedimiento expropiatorio. Por ello, las modalidades impuestas a tal propiedad significan la restricción a sus atributos.

⁴⁶/Carrillo Flores, Antonio. "Límites y Perspectivas de la Economía Mixta". En *Opus citatus*, pág. 466.

conservando los particulares la nuda propiedad pero limitándose su libre y total disposición (ius abutendi); la expropiación, en cambio, como resultado de la intervención estatal para ejercer el derecho de reversión, destruye la nuda propiedad transferida al particular.⁴⁷

Es importante aclarar que estos dos aspectos plasmados por el Constituyente de 1917 en los artículos 27 y 28, fueron el resultado de exigencias sociales, significando por lo tanto dos decisiones políticas fundamentales, de acuerdo a los doctrinarios en la materia, a saber: la función social del régimen de propiedad y los derechos de las mayorías a participar en la vida del país.⁴⁸

Estas decisiones fundamentales, para su validez práctica, se complementaron en el texto de 1917 con el artículo 131, que establecía la facultad privativa de la Federación para gravar las mercancías que se importen o exporten, que transiten por el territorio nacional o incluso prohibir, por motivos de seguridad, la circulación en el interior del país de toda clase de efectos sin importar su procedencia. Esto significa una intervención de carácter requisitorio en la economía, aunque se debe interpretar que sólo en casos urgentes. El texto de este artí-

⁴⁷/ Madrazo, Jorge. "La Rectoría del Estado, Economía Mixta y Régimen de Propiedad". En Opus citatus. Págs. 244-247.

⁴⁸/ "Es un hecho incuestionable que en todas las leyes fundamentales de verdadera importancia, al nacer, la mayoría de las veces, de un acto revolucionario, ofrecen una serie de ideas generales, ideas fuerza, plasmadas en normas jurídicas que dan carácter, personalidad y trascendencia a la ley constitucional". Vázquez Noriega Cantó, Alfonso. "La Rectoría del Estado en el Desarrollo Nacional y la Constitución". Idem. Pág. 120.

culo se adicionó en 1951 con un segundo párrafo, que refuerza la intervención pública, al autorizar al Congreso de la Unión para delegar facultades legislativas al ejecutivo federal a fin de regular el comercio exterior y la economía nacional o realizar cualquier otro propósito en beneficio del país, a través de la fijación o modificación de tarifas al comercio exterior e inclusive la restricción o prohibición del ingreso, salida o tránsito por el territorio nacional de efectos (se hace más explícito el contenido del primer párrafo original, destacando las facultades legislativas de excepción del ejecutivo para intervenir en la economía y su fundamento en el interés general).

Las modificaciones más radicales a la Constitución en materia económica tuvieron que esperar hasta diciembre de 1982, como respuesta a una profunda crisis económica; pero ello no significa, como se puede deducir de lo expuesto, que el texto original de 1917 haya sido omiso al respecto, pues en los artículos 27, 28, 73 y 131 se encontraban ya implícitos aspectos sobre la rectoría del Estado aunque dirigidos a las necesidades y realidades de nuestro país a principios de siglo. Por tal motivo, dichas reformas pueden clasificarse como de tipo explicativo, porque solamente amplían y precisan un contenido preexistente como es el caso de la reforma de 1953 al artículo 34 para precisar que los ciudadanos eran tanto los varones como las mujeres, a cuyo resultado se llegaría igualmente mediante una correcta interpretación del texto anterior o el de la reforma al

artículo 49 en 1938 con el objeto de asentar una expresión gramaticalmente innecesaria: en ningún otro caso, decía, se otorgan facultades extraordinarias para legislar (refiriéndose a las facultades de excepción del ejecutivo federal). Sin embargo, los resultados en ambos casos fueron evidentes: se otorgó el voto a la mujer y desapareció la práctica viciosa de que el Presidente legislara fuera de los supuestos constitucionales.⁴⁹

Para Ruiz Massieu, se trata de reformas pedagógicas, puesto que tienen por vocación exponer con mayor claridad viejas soluciones constitucionales sin alterarlas y también son actualizadoras, porque buscan modernizar las aplicaciones de decisiones constitucionales ya existentes. Son igualmente enmiendas regulares, porque son resultado del poder revisor observando escrupulosamente los procedimientos ordenados por la propia Constitución y legítimas en cuanto se vinculan a los postulados del liberalismo social.⁵⁰ En el mismo sentido, el entonces Presidente Miguel de la Madrid, ante la agudización de la crisis económica, reconoció en su iniciativa de reformas de 1982 que el país requería asumir el problema de la definición del rumbo de la estrategia del desarrollo a partir de principios constitucionales que actualicen y ordenen las atribuciones existentes, establezcan la seguridad jurídica y permitan romper los principales obstáculos que en mayor medida limitan el cumplimiento de los

⁴⁹/Madrazo, Jorge. "La rectoría del Estado, la economía mixta y el régimen de propiedad" En Opus citatus. Pág. 240.

⁵⁰/Ruiz Massieu, José Francisco. "La rectoría del Estado y las nuevas bases constitucionales del Derecho Administrativo Mexicano". En opus citatus. Pág. 279.

finés de la nación.²¹

Dentro del proyecto nacional, las reformas de diciembre de 1982 están en la línea de la reforma de 1946 al artículo 3^o constitucional, que define la nueva democracia mexicana, la cual en el ámbito económico se traduce en la coparticipación de los diversos sectores sociales que mencionan tales modificaciones, en un esfuerzo sistemático, en el desarrollo nacional señalando además las atribuciones del Estado en su función rectora al planear, coordinar, orientar, regular y fomentar dicho desarrollo (artículo 25).

La finalidad última del nuevo artículo 25 constitucional radica en cumplir la obligación positiva del Estado para hacer efectivo el derecho social de participación económica de individuos y grupos sociales y por lo tanto hacer igualmente real el "Estado social de derecho". Así, la rectoría del Estado, como actividad permanente y sistemática, al proveer los medios de coparticipación económica, se traduce en garante de otros derechos sociales derivados del desarrollo integral, tales como el fortalecimiento de la soberanía y el régimen democrático de la nación y la más justa distribución de la riqueza social. La realización práctica de estos derechos es, además, la única vía para hacer también efectivas ciertas garantías individuales como la libertad y la seguridad jurídica tuteladas por nuestra Constitución.

²¹/ Secretaría de Gobernación. "Exposición de motivos de la Iniciativa que Reforma y Adiciona los Artículos 14, 20, 26, 27, 28 y 73 Constitucionales". México, 1980. págs. 12-13.

El derecho a la participación precisa que, como plataforma del esfuerzo individual y colectivo, se establezca un sistema nacional de planeación democrática, cuya base organizacional es el régimen de economía mixta. Por ello, el artículo 25 ordena la concurrencia de los sectores público, privado y social en los objetivos generales del desarrollo nacional.

Esta sectorización, que tiende a asegurar el cumplimiento de la decisión política fundamental de la coparticipación social, tiene su más honda raíz en la otra decisión mencionada, es decir, la función social asignada a la propiedad: al sector público se le asignan en forma exclusiva las áreas estratégicas para el desarrollo, asegurando la soberanía nacional y, en forma coparticipativa con los demás sectores, las áreas prioritarias; al sector privado se le otorga un carácter social al sujetar sus actividades al interés público (complementándose con el tercer párrafo del artículo 27, en cuanto al derecho de reversión en favor de la nación); al sector social, tan trascendente en nuestro análisis, se le considera como integrante fundamental dentro del régimen de economía mixta, también llamado de economía social de mercado, recogiendo así la eterna aspiración de las organizaciones sociales de México.⁸²

En este contexto, es fácil apreciar la importancia que tiene para la vida del proyecto nacional, en el marco del régimen de economía mixta, la función del sector social (constitui-

⁸²/Cullinas de Cortés, Carlos. "Rectoría del Estado". En opus citatus. Pág. 14.

do por los trabajadores rurales y urbanos y por sus organizaciones representativas tales como las cooperativas, las comunidades y las empresas de autogestión obrera) como un mecanismo de contrapeso de las fuerzas económicas del mercado. Por esta razón, después de sujetar su propiedad al interés público, al igual que la privada, el artículo 25 señala en su séptimo párrafo que la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica de dicho sector, dando así margen a la intervención rectora del Estado para tutelarla.

El artículo 26 constitucional ordena el establecimiento del "Sistema Nacional de Planeación Democrática", que por una parte hace explícita una facultad que ya se hallaba implícita en el texto original de 1917 en cuanto a la rectoría del Estado y, por otra, hace posible la corresponsabilidad en el desarrollo de los tres sectores sociales al permitir una participación social plural y amplia no sólo en el desarrollo en sí sino en las decisiones estratégicas en torno al mismo. Se establece así, paralelamente, un compromiso social que fortalece tanto a la sociedad civil, al mejorar su posición negociadora, como a la política, al lograr una capacidad efectiva de rectoría.

En este punto, resulta indispensable aclarar que las nuevas facultades que resultan de la rectoría del Estado no deben ser confundidas únicamente con la ampliación de las que concier

nen al ejecutivo federal, pues de acuerdo con la doctrina de la división de poderes, dichas facultades deberán ser ejercidas también por el poder legislativo. Para tal efecto y en cumplimiento del último párrafo del artículo 26, se adicionó el artículo 73 con dos nuevas fracciones: facultar al Congreso para ex pedir leyes sobre planeación nacional y para la programación, concertación y ejecución de acciones económicas y particularmente de abasto.⁸³

Finalmente, cabe señalar que la rectoría del Estado, al re solver el derecho social de participación en el desarrollo, tutela una de las garantías sociales que se expresan en derechos de crédito frente al Estado mismo y en favor de grupos sociales desprotegidos, que son los que generalmente forman sociedades cooperativas. Así, se identifican por una parte las garantías individuales con los derechos-autonomía o de no intervención, que son aquellos conquistados en 1789 y que crean un ámbito de libre desarrollo del titular del derecho garantizado por el Estado frente a intervenciones o intromisiones del poder público (la función del Estado es aquí de abstención y vigilancia para que no se invada dicho campo de libertad individual); mientras que por otra parte se identifican las garantías sociales con los derechos-dependencia o de intervención, que son aquellos en virtud de los cuales el titular puede exigir un determinado com portamiento (o bien una prestación) por parte del Estado que asume para ello una actitud activa interviniendo en favor del ti

^{83/} Nótese la prioridad de las acciones orientadas al consumo popular. Véase Valadés, Diego, "El Capítulo Económico de la Constitución". En *Opus citatus*. Pág. 207.

tular y al servicio de los intereses sociales, del bien general.⁸⁴

3. La naturaleza jurídica y social de la sociedad cooperativa.

Ya se ha establecido la importante función que tiene el sector social dentro de nuestro proyecto de desarrollo, por lo que resulta necesario precisar ahora los aspectos relevantes de la sociedad cooperativa y establecer sus concepciones tanto jurídica, en cuanto la cooperativa es jurídicamente alguien, como social, en lo referente a las características propias que la hacen susceptible de la protección y fomento por parte del Estado.

Partiendo de una definición, para deducir después y con base en ella su naturaleza jurídica, puede decirse que la cooperativa es "una sociedad que tiene por finalidad permitir a sus componentes (socios) obtener la máxima remuneración por su fuerza de trabajo o el máximo de bienes o servicios por el dinero que pagan a la propia sociedad y en la cual se reparten las utilidades en proporción a los servicios prestados a la misma o recibidos de ella". Esta definición, atribuida a Messineo, destaca cuestiones económicas, ya que en esta forma de sociedad van íntimamente ligadas a su forma jurídica.⁸⁵

Por su parte, nuestra Ley General de Sociedades Cooperati-

⁸⁴/Noriega Cantó, Alfonso. "La Rectoría del Estado en el Desarrollo Nacional y la Constitución". En *Opus citatus*. Pág. 209.

⁸⁵/Mantilla Molina, Roberto L. *Baracho Mercantili*. Editorial Porrúa, S.A. 14a. edición. 1974. México. Pág. 209.

vas de 1938, vigente en la actualidad, es omisa en cuanto a ofrecer una definición de sociedad cooperativa, limitándose a describir en su artículo 1^o los requisitos que han de tener este tipo de sociedades. Una definición con base en esta Ley sería: "La sociedad cooperativa es aquella sociedad mercantil que está integrada por individuos de la clase trabajadora que, funcionando sobre principios de igualdad, aporten a la sociedad su trabajo personal y se aprovisionen a través de ella o utilicen sus servicios". Esta definición incorpora con acierto el requisito fundamental de que los socios deben pertenecer a la clase trabajadora, delineando así el carácter social de la misma y las bases para la tutoría del Estado hacia dichas formas de organización económica.

De acuerdo a lo anterior, puede afirmarse que la cooperativa es en primer lugar y en tanto sociedad, mercantil o no, una persona jurídica ideal o moral en oposición a persona jurídica física, puesto que es creación de la ley y no resultado de la naturaleza. En efecto, la ley reconoce junto a los sujetos de derecho constituidos por personas humanas (sólo en cuanto a su conducta generadora de actos jurídicos) a los sujetos de derecho llamados personas morales (jurídicas) cuyo objeto, a través de la extensión legal de la subjetividad de los primeros, es crear un ente de imputación de derechos y deberes diferente del de sus socios que les permita obtener finalidades que no podrían alcanzar cada uno de ellos en forma aislada, tales como

actividades económicas y sociales complejas o perennes, que trascienden la fuerza y la duración ordinarias de la vida humana.⁵⁶

Al respecto, el artículo 25 de nuestro Código Civil establece: "Son personas morales: I. la Nación, los Estados y los Municipios; II. las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley; III. las sociedades civiles o mercantiles; IV. los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal; V. las sociedades cooperativas y mutualistas; y VI. las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley". Como personas morales, las cooperativas poseen, con excepción del estado civil, los atributos de la personalidad reconocidos por la ley a las personas físicas: capacidad; patrimonio; denominación (nombre en los individuos); domicilio (social); y nacionalidad.⁵⁷

En segundo lugar, la cooperativa es una sociedad y como negocio social su razón de ser es la vinculación recíproca entre las partes (socios) para la realización de un fin común, que para ser alcanzado requiere fincarse en la igualdad entre las partes (affectio societatis), así como en obligaciones de éstas hacia la sociedad tales como las aportaciones de recursos y la vo-

⁵⁶/Rodrigo Villegas, Rafael. Derecho Civil Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 2ª. edición. 1986. México. Págs. 116-117.
⁵⁷/Mantilla Molina, Roberto L. Opus citatus. Pág. 198.

cación a pérdidas y ganancias. Aquí es importante precisar que toda sociedad es persona moral pero no toda persona moral es sociedad (por ejemplo, el Estado); además de que, como lo señala el maestro Cervantes Ahumada, no debe confundirse la sociedad con el acto jurídico (constitutivo) que le da origen ni con un contrato, que no existe entre los socios pero sí entre éstos y la nueva persona moral creada, la sociedad.⁵⁶

La cooperativa, para terminar de configurar su naturaleza jurídica, no es cualquier sociedad, sino que, al menos en nuestro país, es una sociedad mercantil. Así lo determina el artículo 1º de la Ley General de Sociedades Mercantiles del 4 de agosto de 1934; vigente actualmente en México: "Esta ley reconoce las siguientes especies de sociedades mercantiles: I. Sociedad en nombre colectivo; II. Sociedad en comandita simple; III. Sociedad de responsabilidad limitada; IV. Sociedad anónima; V. Sociedad en comandita por acciones; y VI. Sociedad cooperativa". Esta solución legal evita la discusión que se ha generado en otros países sobre la naturaleza jurídica de la cooperativa, pues muchos doctrinarios le han considerado sociedad civil, en cuanto tiene un fin económico pero no especulativo como el de la mercantil.⁵⁷ Esta característica es muy propia de la cooperativa, por lo que países como Guatemala y Francia la consideran sociedad civil y en España se defiende su naturaleza antimercan-

⁵⁶/Cervantes Ahumada, Raúl. Derecho Mercantil. Editorial Herrero. 1aa. edición. 1983. México. Págs. 40-41.

⁵⁷/Nuestro Código Civil establece, en su artículo 2400, la finalidad económica de la sociedad civil: "Por el contrato de sociedad los socios se obligan mutuamente a combinar sus recursos o esfuerzos para la realización de un fin común, de carácter preponderantemente económico, pero que no constituye una especulación comercial".

til por no ser una sociedad lucrativa.⁴⁰

Nuestra legislación, como muchas otras en la actualidad, al hacer caso omiso de los fines perseguidos, considera sociedad mercantil a la que adopta un tipo social regulado por las leyes mercantiles, cualesquiera que sean sus finalidades.⁴¹ Este criterio jurídico deja abierta la puerta a la simulación cooperativa, ya que cualquier empresa meramente mercantil podría ser sociedad cooperativa simplemente adoptando su denominación y cumpliendo con los requisitos legales para constituirla, pero para evitar que después funcionen de hecho como sociedades lucrativas, la Ley General de Sociedades Cooperativas es muy clara al señalar en su artículo 4º que está prohibido adoptar el nombre de sociedad cooperativa a las sociedades que no se sujeten a lo que dispone la misma.

Al afirmar que la cooperativa no persigue el lucro, se permite entrever su naturaleza social, misma que la ha hecho merecedora de la protección estatal y el ser considerada una sociedad mercantil sui generis, regulada por una ley independiente a la del resto de las sociedades mercantiles. Para precisar mejor dicha naturaleza social, debe entenderse por lucro la retribución excesivamente desproporcionada de los factores de la producción, tradicionalmente el capital, respecto a lo que les correspondería obtener dentro del proceso económico (se incluye la producción, distribución de bienes y servicios).

⁴⁰/Clara Fernández, José María. "Curso Superior de Cooperación". Casa Editorial Bosch. Barcelona. 1967. Págs. 117-121.

⁴¹/Martilla Molina, Roberto L. Opus citatus. Pág. 176.

Sobre esta base, la cooperativa se distingue de cualquier otra sociedad mercantil capitalista, especialmente la anónima, en su finalidad tanto inmediata como última: la sociedad mercantil persigue en lo intermedio o inmediato la obtención de utilidades excesivas (lucro) en tanto que la cooperativa busca la realización de una gestión de servicio (espíritu de servicio) creadora de ventajas para sus socios (ahorro en el gasto o aumento en la remuneración) mediante la eliminación de la intermediación especulativa; mientras que en su finalidad última la sociedad mercantil pretende maximizar los dividendos de sus socios a partir de las utilidades obtenidas (retribución del capital) en tanto que la cooperativa trata de retornar una remuneración limitada y proporcional a los socios por sus aportaciones en capital y trabajo o por sus operaciones efectuadas con la misma (retribución al trabajo). El retorno de excedentes cooperativos corresponde así, por una parte, a la proporción en el uso de los servicios sociales o del trabajo aportado por cada socio y por otra no es una retribución al capital sino una devolución del mayor precio o menor remuneración que la cooperativa realizara con cada socio.*2

Además de su finalidad principal, que entrelaza principios de ayuda mutua, ideal de servicio, satisfacción de necesidades humanas, distribución de excedentes (en rigor devolución de diferencias en precios) y dignificación del trabajo, mismos que a la larga contribuyen a una más equitativa distribución de la ri

*2/ Rosembuj. Tullio. Opus citatus. págs. 14-15.

queza social, la cooperativa asume finalidades conexas a través de fondos destinados a obras sociales (de solidaridad como las llamaba Gide) que tienen por objeto afianzar la gestión cooperativa (fondo de reserva) y prevenir el retiro o las enfermedades de los socios (fondo de previsión social).⁴³

Finalmente, los elementos sociales de la naturaleza cooperativa antes descritos, son el justificante del apoyo y la protección estatales, que se plasman en la Ley General de Sociedades Cooperativas y que abarcan toda su vida jurídico-económica: en su creación, se otorgan facilidades a los fundadores al no requerirse certificación notarial, bastando la de cualquier autoridad pública y se le otorgan importantes franquicias fiscales en su título cuarto; además se sujeta la autorización para funcionar al resultado de un estudio de viabilidad económica, vigilando que no vaya a constituir competencia ruinosa con otras formas de organización social (artículo 18). En su vida activa, se le hace sujeto de crédito bancario por parte del Estado para afianzar su gestión económica, pero al mismo tiempo se le vigila de cerca para que no se desvíe de sus fines sociales (artículo 82). En su liquidación, se cuida el interés de los socios al preverse en la ley su responsabilidad limitada o suplementada (hasta por un monto fijo determinado en el acta constitutiva, artículo 5^o) y al vigilarse que la distribución del capital líquido se haga conforme a la ley (artículo 69 del Reglamento de la Ley). En todo caso, las aportaciones y rendi-

⁴³/Rosambos, Tulio. Opus citatus. Págs. 14-18.

mientos correspondientes a asalariados que no llegaran a ingresar a la cooperativa se destinan al Fondo Nacional de Crédito Cooperativo (artículos 54 y 62).

4. Importancia del movimiento cooperativo en el sector social

Ya se ha señalado la importancia que representa el sistema de economía mixta (economía social de mercado) en el proyecto nacional basado en el liberalismo social y la del sector social dentro de él como estrategia política viable. Ahora es necesario precisar la relevancia que tiene a su vez la opción del movimiento cooperativo dentro del sector social para hacer efectivo el mandato del séptimo párrafo del artículo 25 constitucional, debiéndose entender por "movimiento cooperativo", para efectos de esta investigación, a la gestión económica desarrollada por un conjunto de asociaciones con fines similares, como un proyecto integral de cambio y no en su acepción política, es decir, vinculada a su dirigencia.

El sector social de la economía, llamado en Costa Rica sector de economía laboral y en Perú sector de propiedad social, países en los que aparece como un pacto inicial entre Estado y trabajadores tendiente a la co-gestión y copropiedad obrera en la actividad económica (productiva y de consumo), está integrado en nuestro país, de acuerdo a un estudio de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por los siguientes agentes eco-

nómicos:⁴⁴

- a) los campesinos, ya en su calidad de productores individuales o bien como integrantes de un ejido, colonia, comunidad, etc;
- b) los artesanos, de manera individual o asociados;
- c) las cooperativas de producción o de consumo;
- d) las empresas de origen sindical (ej. tiendas de abasto);
- e) los autoempleados;
- f) numerosas microempresas y pequeños comercios de manera familiar.

Como puede observarse, coinciden dentro de él las organizaciones sociales típicas (cooperativas y empresas obreras) pero también ciertos grupos desprotegidos (campesinos, artesanos y autoempleados) y poco capitalizados (microempresas y comercios familiares) de la economía privada que conforman, según Rosembuj, el sector propiamente privado. Tal estructuración confirma la idea de este autor en cuanto a la unión de intereses entre el sector propiamente privado (en oposición al capitalista) y el cooperativo, asumiendo este último una función activa y absorbente respecto al primero en la integración de lo que conocemos en México como sector social, confirmándose así el principio de ayuda mutua frente al esfuerzo individual.⁴⁵

⁴⁴/Ramírez Reynoso, Braulio. "El Sector Social Laboral". En "La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta". U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa, S.A. 1a. edición. 1985. México. Págs. 410-412.

⁴⁵/"Existen en el sistema económico occidental cuatro sectores: público, capitalista, proplemto privado y cooperativo". Rosembuj, Tulio. Opus citatus. Pág. 124.

Aunque el autor mencionado omite ubicar a la parte obrera y sindical (en estricto sentido es otra forma de cooperación) dentro de su esquema de participación económico-social, en virtud de la poca relevancia de las formas legítimas de autogestión obrera en la práctica y tal vez con la finalidad de resaltar la conformación del sector cooperativo, es conveniente señalar que en nuestro país la dirigencia sindical ha mostrado signos fehacientes de corrupción. Así lo manifestó el maestro Don Jesús Reyes Heróles, al combatir abiertamente dos grandes pústulas del sector social, finalmente desintegradas en la presente administración: los neocacicazgos en el Sindicato Revolucionario de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (SRTPRM) y en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).⁶⁶

En complemento, se afirma que en México el sector social, en su conjunto, se encontraba integrado hacia 1985 por cuarenta millones de personas, considerando la posible inclusión de aproximadamente un ochenta por ciento de la población rural. A pesar de que no existe información precisa, la composición actual del sector deja entrever la importancia de las formas asociativas no obreras, vinculadas al campo, tales como ejidos y cooperativas agropecuarias. Debe reconocerse también la pérdida de importancia que tendrá la participación ejidal en la reestructuración del campo mexicano plasmada en las reformas al artículo 27 constitucional efectuadas en 1992, pero no así la del

⁶⁶/Ramírez Revoredo, Draulio. Obra citada. Pág. 420.

movimiento cooperativo, cuya potencialidad ha sido incluso reconocida por el Estado a través de su incorporación en los proyectos productivos permanentes del Programa Nacional de Solidaridad.⁴⁷

Por lo que se refiere a la población obrera, muchos grupos de trabajadores anhelan la constitución de empresas sindicales, pero debe recordarse que la mayoría de los sindicatos oficiales están afiliados a la Confederación de Trabajadores de México, que en última instancia dicta las políticas y controla los intereses de dichas empresas (se pierde así la legitimidad de la autogestión obrera en cuanto a la situación particular de cada empresa). Al respecto, dicha central obrera controla 354 empresas, 32 de ellas en el Estado de Jalisco, con capital global superior a los 250,000 millones de pesos y abarcando actividades diversas tales como transporte, turismo, comercio, vivienda, manufacturas y producción agropecuaria y alimentaria.⁴⁸

En consecuencia, se pueden establecer dos ventajas fundamentales de la empresa cooperativa respecto a la sindical en nuestro país: una relativa a la práctica empresarial, consistente en la independencia de la cooperativa en cuanto a su gestión interna (la asamblea general de socios es la máxima autoridad) lo que no sucede con la sindical, controlada por la dirigencia obrera; la otra de carácter jurídico, ya que la cooperativa es-

⁴⁷/En las publicaciones de la Gaceta de Solidaridad aparecen regularmente algunos proyectos cooperativos. Véanse, por ejemplo, las del 15 de Julio (pág. 28), del 31 de Julio (pág. 20) y del 15 de agosto (pág. 31), todas de 1972.

⁴⁸/Ramírez Reynoso, Braulio. Opus citatus. Págs. 418-419.

tá legalmente reconocida en México, existiendo un sistema de leyes que la regulan y fomentan facilitando su adopción y su gestión solidaria, lo que no sucede con las empresas sindicales que deben adoptar alguna forma mercantil.

Finalmente, es importante promover la integración del sistema cooperativo, como movimiento y como sector, con base en los elementos anteriores, como la meta última del sector social de la economía, con el fin de resolver, ampliando la esfera de influencia cooperativa, las principales reivindicaciones sociales, o sea básicamente garantizar el derecho a la participación social y a través de éste alcanzar una más justa distribución de la riqueza.⁴⁷

⁴⁷/Esta posición de la conformación de un sector cooperativo, coincidente con otros (público y capitalista) es defendida por Fauquet, Werbasse y Lambert, que opinan que el cooperativismo por sí solo no puede resolver todo el problema social; en oposición a la teoría de la Escuela de Nimes, encabezada por Poisson y Gide siguiendo a los pioneros de Rochdale, que considera al cooperativismo integral como base de la transformación total de la sociedad (República Cooperativa). Véanse, a favor del Sector Cooperativo, Rosembu, Tulio. Opus citatus. Págs. 124-126 y a favor del Cooperativismo Integral, Diurana Fernández, José María. Opus citatus. Págs. 134-145.

CAPITULO IV

INTERVENCION DEL ESTADO MEXICANO EN EL COOPERATIVISMO

1. Fundamentación normativa

Una vez que se han considerado los fundamentos filosóficos y jurídico-políticos, plasmados en el texto constitucional, en que se basa el Estado para intervenir en la economía en general y en el movimiento cooperativo en particular, es necesario exponer ahora, aunque sea en forma genérica, los principales ordenamientos secundarios que constituyen el Derecho cooperativo mexicano y que le dan operatividad a dicha intervención. Resulta fundamental señalar aquí que la validez práctica y la legitimación de la intervención implica que el Estado aborde el fenómeno cooperativo tanto en su visión de conjunto, orientándolo y fomentando su actividad como proyecto alternativo de desarrollo, como en su forma puramente individual, visto como una organización específica y real, con necesidades y carencias pero susceptible de ser regulada dentro de un Estado de derecho. Esta necesidad de una doble actitud estatal hacia el movimiento delimita las formas jurídicas de su intervención, a saber: leyes que regulan el fomento cooperativo y leyes que regulan el registro y la vigilancia cooperativos.

1.1. Leyes que regulan el fomento cooperativo

Con el objeto de exponer estas normas de manera sistemática, se iniciará con las leyes reglamentarias que directamente emanan de la Constitución, para después agrupar los demás ordenamientos secundarios de acuerdo a los sectores económicos de actividad en que inciden, es decir, agropecuario, industrial y de servicios (incluyendo éste la prestación de servicios y el consumo).

Tanto la nueva Ley Federal de Competencia Económica, reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de monopolios y libre concurrencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992, como la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, publicada en el mismo Diario el 31 de agosto de 1934, abrogada por la primera ley mencionada, prohíben la existencia de monopolios (artículos 2º y 1º respectivamente); pero la segunda no señalaba, como en el texto constitucional, que las cooperativas no los constituyen. En cambio, la nueva Ley de competencia sí confirma el precepto constitucional comentado pero lo restringe notablemente al considerar que solamente las cooperativas que vendan directamente sus productos en el extranjero no los constituirán, siempre que tales productos sean la principal fuente de riqueza de la región o no sean de primera necesidad, no se vendan dentro del territorio nacional, no otorguen o distribu-

van permisos o autorizaciones cuya expedición corresponda a dependencias o entidades federales y que sus socios ingresen o salgan de la cooperativa libremente (artículo 6); este último requisito es necesario al ser un principio general del sistema cooperativo.

A pesar de que la exención de impuestos genera condiciones monopólicas, al crear de hecho situaciones de ventaja para ciertas personas en relación con el resto de los contribuyentes, la ley abrogada establecía que no se considerarían como tal exención las primas a la exportación y los subsidios que se otorguen en los términos de los reglamentos de la misma ley, a las asociaciones o a las sociedades cooperativas integradas por mexicanos que se organicen en los términos del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional (artículo 14, fracción 5).

La nueva Ley Minera, publicada en el Diario citado el 26 de junio de 1992, reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia minera, no especifica nada en relación con el fomento cooperativo pero establece la atribución genérica de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal para realizar programas especiales para el sector social y la coordinación necesaria para su ejecución (artículos 7 fracción II y 8); así como la inclusión entre los objetivos del Consejo de Recursos Minerales previsto por ella, del de dar al sector social y a la pequeña y mediana industria minera la asesoría técnica en

materia de cubicación de depósitos minerales y análisis físico-químicos de contenidos económicamente aprovechables (artículo 9, fracción VIII). En cuanto a la preferencia en el otorgamiento de las concesiones de explotación minera, toda vez que son recursos originarios de la nación únicamente cedibles a particulares nacionales para su explotación mediante concesión, no se especifica ninguna en beneficio de determinado tipo de sociedad, al considerar como capacitadas para ser titulares de tales concesiones a las sociedades en general constituidas conforme a las leyes mexicanas y con las restricciones relativas a sus inversionistas de origen extranjero (artículo 11). Esta ley establece la obligación de las personas que beneficien minerales o sustancias reguladas por la misma, de procesar mineral del sector social en condiciones competitivas hasta por un mínimo del 15% de su capacidad instalada si es superior a cien toneladas en veinticuatro horas (artículo 37, fracción V).

Por el contrario, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera, publicada en el Diario citado el 22 de diciembre de 1975, abrogada por la ley antes expuesta, señalaba que sólo podían obtener las concesiones a que se refería dicha ley las personas físicas mexicanas, los ejidos y comunidades agrarias con las condiciones preferentes que otorgaba la también abrogada Ley Federal de Reforma Agraria, así como las sociedades cooperativas de producción minera que estuvieran constituidas conforme a la ley respectiva y autorizadas y regis-

tradas por la Secretaría de Industria y Comercio (actualmente por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social) y las sociedades mercantiles mexicanas de acuerdo a lo dispuesto por dicha ley (artículo 11); otorgando con ello una prioridad al movimiento cooperativo.

La nueva Ley Agraria, publicada en el Diario mencionado el 26 de febrero de 1992, reglamentaria del artículo 27 constitucional en dicha materia y que abroga la Ley Federal de Reforma Agraria del 16 de abril de 1971, señala la obligación de las dependencias y entidades federales competentes para propiciar todo tipo de asociaciones productivas entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios o de cualquiera de éstos entre sí, sin establecer específicamente cuáles (artículo 69). Sin embargo, más adelante dispone que los ejidos y comunidades podrán establecer empresas especializadas que apoyen el cumplimiento de su objetivo y les permita la integración de su cadena productiva, así como la creación de empresas para el aprovechamiento de sus recursos naturales o de cualquier índole (incluyendo la prestación de servicios) con la participación de ejidatarios, grupos de mujeres organizadas, hijos de ejidatarios, comuneros, vecindados y pequeños productores, adoptando cualquiera de las formas asociativas previstas por la ley (artículo 108). La forma asociativa específicamente impulsada por esta ley es la Sociedad de Producción Rural, prevista en los artículos 111 y 112 de la misma, cuyas características son de naturaleza capitalis-

ta privada.

En cambio, la anterior Ley Federal de Reforma Agraria, estaba dirigida específicamente a regular las formas de organización ejidal y comunal, tampoco contemplaba las disposiciones expresas que promovieran la creación de sociedades cooperativas de producción rurales, pero en virtud de que no prevenía la manera social específica en que algunas formas asociativas que dicha ley consideraba podrían constituirse (tales como la parcela escolar, la unidad agrícola industrial para la mujer y las industrias rurales ejidales, señaladas en los artículos del 101 al 105 y en el capítulo VII del Libro Tercero, artículos 178 al 186), se abría por lo tanto la posibilidad cooperativa. En cuanto a las cooperativas rurales de consumo, el artículo 188 de esa ley establecía que el ejecutivo federal otorgaría facilidades a los ejidos y comunidades, organizados en cualquiera de las formas establecidas en la misma y conforme a las prerrogativas que la ley confiere a las sociedades cooperativas de consumo, para la adquisición en común de artículos de primera necesidad y que las cooperativas así formadas podrían integrar uniones y federaciones regionales.

La Ley de Asociaciones Ganaderas, publicada en el Diario referido el 12 de mayo de 1936, establece que las asociaciones que se constituyan de acuerdo con la misma tendrán, entre otras finalidades, la de propugnar por la organización de sociedades

cooperativas de ganaderos para la realización directa de las actividades económicas inherentes a la industria pecuaria (artículo 2, fracción IX), contando para ello con el apoyo de los gobiernos federal y estatales (artículo 18). De manera semejante, el Reglamento de la Ley de Asociaciones Agrícolas, publicada en dicho Diario el 13 de abril de 1934, prescribe que por lo que respecta a las actividades que integren el proceso económico de la producción agrícola de los asociados, tales como la adquisición de materiales, ejecución de labores, selección y clasificación de productos, construcción de almacenes, molinos, plantas refrigeradoras, de empaque, transporte y venta de productos, obtención de créditos, establecimiento de almacenes generales de depósito, etc.; la asociación se concretará al estudio de los procedimientos que técnica, económica y socialmente sean más adecuados, promoviendo en su oportunidad la fundación de un sistema de sociedades cooperativas organizadas de acuerdo con la ley sobre la materia y destinadas a realizar directamente esas actividades (artículo 9, segundo párrafo). Sin embargo, aunque ambas leyes no han sido expresamente abrogadas, ya no resultan vigentes en la actualidad al pugnar contra las formas asociativas previstas en la nueva legislación agraria (artículo segundo transitorio de la Ley Agraria).

La abrogada Ley General de Crédito Rural, publicada en el Diario citado el 5 de abril de 1976, preveía como sujetos de crédito, tanto del sistema oficial de crédito rural como de la

banca privada, a las cooperativas agropecuarias y agroindustriales (artículo 54, fracción X); pero además la banca oficial les otorgaba trato de primer orden de preferencia (artículo 59, fracción I).

En cuanto a la Ley Orgánica del Sistema Banrural, no establece nada en relación con las cooperativas, ya que su finalidad es la estructuración y organización del sistema oficial de crédito rural, pero otorga facultades al Banco Nacional de Crédito Rural para auspiciar la constitución, organización y capacitación de los sujetos de crédito en los términos de las disposiciones aplicables (artículo 6, fracción III). Es importante señalar que aunque no expresa quiénes pueden ser sujetos de crédito, menciona que han de considerarse otras "disposiciones aplicables", lo cual se ratifica en el artículo 47, que señala que las operaciones y servicios de los bancos integrantes del Sistema Banrural se regirán por lo dispuesto en la presente ley y supletoriamente por la abrogada Ley General de Crédito Rural y las demás disposiciones aplicables; por lo tanto, al ser omisa en relación con los sujetos de crédito, resulta supletoriamente aplicable, entre otras, la ley citada, que al ser abrogada elimina a la cooperativa como sujeto preferencial de crédito.

También existe actualmente una nueva Ley Forestal, publicada en el Diario Oficial el 22 de diciembre de 1992, misma que

abroga la anterior Ley Forestal del 30 de mayo de 1986, la cual no regula nada en materia cooperativa, señalando únicamente como atribución de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos el promover asociaciones entre ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y otros productores forestales, así como entre éstos e inversionistas (artículo 5, fracción XII), sin indicar su forma asociativa. También prevé la promoción para la creación de sociedades reforestadoras con la participación del sector social (artículo 38). La abrogada Ley Forestal era igualmente omisa en materia cooperativa, pero al establecer los lineamientos de política nacional para la ordenación y regulación forestal, destacaba el propiciar que el país contara con una industria forestal estatal, social y privada productiva que satisficiera las necesidades nacionales de bienes y servicios de origen silvícola y fuera un instrumento para aprovechar integralmente los recursos forestales en beneficio de la sociedad (artículo 2, fracción VI); abriendo con ello una amplia posibilidad a la industria cooperativa de transformación forestal.

Un tratamiento a parte en materia cooperativa merece la actividad pesquera, cuyos recursos son igualmente de la propiedad originaria de la nación y sólo transmisibles a particulares mediante concesión, permiso o autorización. Al respecto, la abrogada Ley Federal para el Fomento de la Pesca, publicada en el Diario citado el 25 de mayo de 1972, otorgaba un trato privilegiado al movimiento cooperativo pues lo regulaba y fomentaba

destinándole todo un capítulo (VII), en el cual le proporcionaba la exclusividad en la concesión o permiso para la captura o explotación de las especies abulón, langosta, ostión, camarón, totoaba, cabrilla, almeja, pismo y tortuga marina (artículo 49). También preveía en su artículo 50 el otorgamiento de permisos sobre tales especies a otros particulares, pero sólo cuando no se estuvieran explotando esos recursos o no existieran cooperativas en determinada zona pesquera, quedando los mismos insubsistentes a su vencimiento si se constituyeran sociedades cooperativas con los requisitos legales en ese lugar.

En su artículo 51, esta ley señalaba que las cooperativas pesqueras podían realizar actividades complementarias y similares previa autorización de la Secretaría de Industria y Comercio (actualmente por la Secretaría de Pesca), lo que incrementaba sus posibilidades de integración y desarrollo industrial; además de que a las cooperativas ribereñas se les otorgaba preferencia para obtener la concesión de determinada zona federal para el cultivo o explotación exclusivos de especies marinas (artículo 54). En complemento, se le daban facultades a la Secretaría de Industria y Comercio (ahora corresponden a la Secretaría de Pesca) para promover y asesorar a las cooperativas pesqueras para que adquirieran en propiedad embarcaciones, plantas de conservación y transformación, equipo de pesca y lo que necesitaran para su objeto social (artículo 56) y si no tuvie-

ren recursos, podrían obtener créditos sin perjuicio de poder celebrar transitoriamente contratos con armadores o propietarios de embarcaciones a fin de utilizarlas para efectuar la pesca (artículo 57), pero pactando en los mismos que las naves fueran tripuladas por cooperativistas en el caso de extracción de especies reservadas (artículo 59). Con relación a dichos contratos, existía suplencia de la parte cooperativa a cargo del Estado, ya que no se sancionaban cuando de sus estipulaciones apareciera falta de equidad en perjuicio de las cooperativas (artículo 60); un tratamiento similar ocurría con los contratos celebrados por éstas para la conservación, industrialización y comercialización de sus productos, ya que a pesar de poder hacerlo libremente, potestativamente podrían dichas sociedades presentarlos a la sanción previa de la Secretaría de referencia a efecto de evitar que resultaren inequitativos o lesivos a sus intereses (artículo 62). En su artículo 69, indicaba a su vez que el Estado podría, a fin de impulsar el desarrollo pesquero, organizar cooperativas de participación estatal que tendrían las mismas prerrogativas señaladas para las demás y en su artículo 71 ampliaba las especies reservadas al cultivo, además de las actividades ya comentadas de captura y explotación.

Finalmente, esta ley consideraba en su capítulo IX un Fondo Nacional de Fomento Cooperativo Pesquero, ordenando la ampliación de sus recursos con subsidios federales (artículo 73, fracción II) y el financiamiento mediante créditos refacciona-

rios y de avío a las sociedades cooperativas pesqueras (artículo 74). La importancia cooperativa en esta ley y en este sector se ratificaron con la participación de la Confederación Nacional Cooperativa tanto en el Comité Técnico de tal fideicomiso como en la Comisión Nacional Consultiva de Pesca (artículos 75 y 19 respectivamente).

La Ley Federal de Pesca, que abrogó la ley antes citada y que fue publicada en el Diario Oficial el 26 de diciembre de 1986, ratificó parcialmente las prerrogativas conferidas a las cooperativas por la anterior, así, en el artículo 24, ordenaba que solamente se expedirían concesiones (por parte de la Secretaría de Pesca) a las sociedades cooperativas para la captura de las especies reservadas, pero en lo tocante a su cultivo ya no les concedía exclusividad, al incorporarse como concesionarios a otras personas físicas y morales mexicanas. Sin embargo, se contemplaba la expedición de permisos a las sociedades cooperativas para recolectar del medio natural postlarvas, crías, huevos y semillas para el cultivo de dichas especies. En el artículo 26, se otorgaba igualdad de trato en materia de concesiones para la pesca comercial a las cooperativas y otras formas asociativas, pero en el artículo 33 se señala que las cooperativas y los pescadores ribereños tendrían preferencia (no exclusividad) para obtener en concesión determinada zona federal para el cultivo de especies acuáticas, retirando la exclusividad de explotación que otorgaba la ley anterior.

El capítulo VI de la Ley Federal de Pesca, se refería a los recursos pesqueros reservados a las sociedades cooperativas, siendo los mismos que en la ley anterior (artículo 55), pero se agregó la condición de que los concesionarios reunieran los requisitos técnicos, financieros y administrativos que determinara el reglamento de la misma y el deber de proporcionar la información que le solicitara la Secretaría de Pesca para verificar el cumplimiento de los fines de la concesión (artículo 58). Asimismo, se señaló que las cooperativas podrían tener participaciones sociales en otras personas morales cuyo objeto social estuviera relacionado al de ellas (artículo 57).

La diferencia más importante de esta ley con la anterior es que desapareció el capítulo dedicado ex profeso a regular y fomentar sociedades cooperativas y se envió a su Reglamento, disminuyendo así de categoría jurídica. Este Reglamento de la Ley Federal de Pesca, publicado en el Diario Oficial el 7 de enero de 1988 y abrogado en julio de 1992, preveía en su capítulo IX diversas disposiciones más tendientes a la regulación y vigilancia que al fomento cooperativo, destacando la libertad de contratar que les otorgaba para asociarse con otras cooperativas, ejidos, comunidades o entidades paraestatales (artículo 81), pero omitía la obligación de la autoridad para efectuar la suplencia de la parte cooperativa, en protección de sus intereses, al sancionar lo pactado. Por lo demás, únicamente ratificó la libertad de participar en otras personas morales afines que

otorga la ley a las cooperativas (artículo 85) y estableció el compromiso del ejecutivo federal para garantizar la participación coopegativa en el desarrollo de la acuacultura a través de la asesoría para la construcción de la infraestructura necesaria (artículo 28).

Lamentablemente, la Ley Federal de Pesca fue abrogada con la promulgación de la nueva Ley de Pesca, publicada en el Diario Oficial el 25 de junio de 1992. Esta nueva ley significa un importante retroceso en el fomento cooperativo, ya que no concede ningún privilegio en favor de tales sociedades con excepción de las facultades que otorga a la Secretaría de Pesca para asesorarlas y capacitarlas, siempre y cuando las mismas así lo soliciten (artículo 3, fracción XI). Por el contrario, se le retiraron los privilegios al tratar por igual a todos los posibles concesionarios, como lo demuestra el segundo párrafo del artículo 7, que señala que la Secretaría de Pesca, en los términos del Reglamento, podrá concursar el otorgamiento de concesiones o permisos por área, especie o grupo de especies para la pesca comercial, descartando así la reserva de especies a las cooperativas.

Para concluir con esta nueva ley pesquera, el artículo tercero transitorio ofrece a las cooperativas la posibilidad de solicitar por escrito prórroga hasta por un año de los permisos vencidos y que fueran obtenidos de acuerdo al capítulo VI de la

ley abrogada (especies reservadas), pero sin que tal prórroga exceda del 31 de diciembre de 1993. El Reglamento de esta Ley, publicado en el Diario Oficial el 21 de julio de 1992 y que abroga el Reglamento de la Ley Federal de Pesca de 1988, ratifica el contenido de la ley en cuestión al indicar en su artículo 106 que la Secretaría de Pesca, a fin de cumplir con los fines de capacitación que la ley le encomienda, deberá formular los programas respectivos dirigidos al personal pesquero en coordinación con las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Comunicaciones y Transportes y prestar la asesoría y capacitación a las sociedades cooperativas de producción pesquera, además de otras organizaciones productivas que lo soliciten; pero también le establece como fin el promover la organización social para el trabajo pesquero (artículo 105, fracción II).

En refuerzo de lo anterior, fue abrogada la Ley Orgánica del Banco Nacional Pesquero y Portuario del 13 de enero de 1986, mediante decreto aparecido en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1989, ordenándose paralelamente la disolución de dicho banco, mismo que fungía como un promotor cooperativo al estar facultado para financiar, con derecho de preferencia, a toda clase de cooperativas relacionadas con la actividad pesquera (artículo 6, fracción V, incisos b, c, y d). Otro tanto ocurrió con el Fideicomiso Fondo Nacional para el Desarrollo Pesquero, extinguido mediante Acuerdo publicado en el Diario mencionado el 27 de noviembre de 1991, con lo que se cierran las

fuentes de financiamiento preferenciales y se deja a las cooperativas frente a la banca comercial y ante el riesgo de quiebra. Con esta normatividad, se puede considerar terminada toda una tradición cooperativa pesquera en nuestro país.

La reciente Ley Federal de Turismo, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1992, misma que abroga la ley del mismo nombre del 6 de febrero de 1984, es omisa en materia cooperativa, indicando solamente la importancia de la participación del sector social en los objetivos de la misma y en particular en los referentes a la promoción del turismo social (artículos 2, fracciones VIII y IX, 9 y 10). La anterior ley ordenaba que la Secretaría de Turismo apoyara la creación de empresas turísticas en las zonas de desarrollo turístico prioritario y estimulara para tal efecto preferentemente la constitución de sociedades cooperativas turísticas (artículo 21); asimismo promovía dichas sociedades para satisfacer el turismo social (artículo 47), con lo que se muestra igualmente un retroceso cooperativo en este sector.

La Ley de Vías Generales de Comunicación, publicada en el Diario Oficial el 19 de febrero de 1940, prescribe diversas bases en relación con el otorgamiento de concesiones para la explotación de servicios públicos de autotransporte, destacando entre ellas la que otorga preferencia a las sociedades cooperativas (artículo 152, fracción V, último párrafo). En cuanto a

concesiones sobre otras formas de transporte (marítimo y aéreo), no señala ninguna cuestión sobre cooperativas, ni en relación con las concesiones de comunicaciones, pero en lo referente a obras en aguas federales, en los puertos y en zona federal, sí menciona el derecho de preferencia para obtener las autorizaciones correspondientes de que son objeto las cooperativas que establezcan muelles, almacenes, astilleros, diques, varederos, empacadoras, así como aquellas autorizadas para la explotación de productos naturales acuáticos y las que presten servicios públicos, tratándose de obras directamente relacionadas con tales servicios (artículo 180).

El Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos de la Ley de Vías Generales de Comunicación, publicado en el Diario Oficial el 24 de agosto de 1949, establece en su artículo 4 que las sociedades concesionarias del servicio de autotransporte, además de estar sujetas a las disposiciones de la ley de la materia y sus reglamentos, darán cumplimiento a lo dispuesto, entre otros ordenamientos, por la Ley General de Sociedades Cooperativas y su Reglamento. También otorga preferencia a las sociedades cooperativas, conforme a las leyes respectivas, en materia de concesiones (artículo 27), ratificando lo prescrito en la Ley de Vías Generales de Comunicación. En cuanto a la forma de las sociedades que han de prestar dicho servicio, se manifiesta que pueden adoptar cualquiera de las especies que establezcan las leyes (artículo 54), pero para su administración,

las cooperativas se ajustarán de acuerdo a la ley que las rige (artículo 64). En todo caso, las cooperativas se sujetarán a las disposiciones de la Ley de Vías Generales de Comunicación y el Reglamento antes mencionado, en cuanto no pugnen con las leyes cooperativas (artículo 70).

La Ley Federal de Vivienda, publicada en el Diario Oficial el 7 de febrero de 1984, determina los lineamientos generales de la política nacional de vivienda, destacando entre ellos el apoyo a la construcción de la infraestructura de servicios para la vivienda, a través de la participación organizada de la comunidad y de la promoción de actitudes solidarias de la población para el desarrollo habitacional así como el impulso a la autoconstrucción organizada y al movimiento social cooperativista de vivienda (artículo 2, fracciones IX y XII). Con esta base normativa, se establecen las acciones y lineamientos básicos del Programa Sectorial de Vivienda, sobresaliendo el fomento a la producción y mejoramiento de vivienda a través de sociedades cooperativas y otras formas de gestión social (artículo 10, fracción VI); también se prescribe el deber de las dependencias y entidades de la administración pública federal para el cumplimiento de dicho Programa, mediante actividades tales como apoyar la constitución, registro y operación de cooperativas de producción y mejoramiento de vivienda (artículo 11, fracción IV).

Por lo que se refiere a las actividades de producción y distribución de materiales de construcción, dicha ley establece que las acciones públicas destinadas a fomentar las relativas a materiales básicos para vivienda de interés social, deberán atender preferencialmente las demandas de sociedades cooperativas para sus acciones de autoconstrucción de vivienda (artículo 31); disponiendo además que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (actualmente SEDESOL) otorgará apoyo y asesoría a las mismas para la explotación de bancos de materiales, así como el otorgamiento de estímulos y la simplificación de trámites estatales y municipales de permisos, licencias y autorizaciones necesarias para el efecto (artículo 32, segundo párrafo). También se establece la realización de convenios y acuerdos de coordinación del gobierno federal con estados y municipios para la operación de un Sistema Nacional de Vivienda a fin de apoyar a las sociedades cooperativas de vivienda (artículo 58, fracción VIII).

Por su parte, la Ley Federal de Educación, publicada en el Diario Oficial el 29 de noviembre de 1973, establece lineamientos tendientes a formar un espíritu solidario entre los educandos, promoviendo la integración de sociedades cooperativas de producción y de consumo entre alumnos, maestros y empleados de las escuelas públicas (artículos 5, fracción XV, 20, 44 y 45, fracciones II y VI). Para tal efecto, el Reglamento de Cooperativas Escolares, aparecido en dicho Diario el 23 de abril de

1982, define la finalidad eminentemente educativa de tales cooperativas (artículo 9) y establece para su cumplimiento diversos objetivos como los de propiciar el desarrollo psicosocial del educando a través de actividades de solidaridad, ayuda mutua, cooperación y responsabilidad en tareas de beneficio individual y colectivo; facilitar la asimilación teórica y práctica de principios básicos de convivencia social, igualdad, democracia, comunidad de esfuerzo y espíritu de iniciativa; desarrollar hábitos de cooperación, previsión, orden y disciplina (artículo 10, fracciones I, II Y III). Por esta razón, además de que tales cooperativas buscan también un beneficio económico, destinado a instalaciones y actividades docentes (artículo 11, fracción III), predomina el aspecto formativo, pues el artículo 34, ordena que la Comisión de Educación Cooperativa fomentará la doctrina y los principios cooperativos y promoverá la realización de eventos para difundir sus beneficios, el 37 que los maestros procurarán correlacionar sus actividades con la difusión y desarrollo del cooperativismo y el 38 señala la obligación de los socios de aplicar, difundir y mejorar sus conocimientos cooperativos.

Es necesario destacar la importancia que tienen dentro de las acciones de fomento cooperativo aquellas destinadas a su fortalecimiento financiero, tales como las exenciones de impuestos y los programas institucionales de crédito. Al respecto, la Ley General de Sociedades Cooperativas destina el Título

Cuarto a los impuestos y protección de los organismos cooperativos, destacando la exención del impuesto del timbre para todos los actos relativos a su constitución, autorización y registro (artículo 78), la exención de derechos a los certificados que expida la Secretaría de Relaciones Exteriores a los extranjeros que en ellos ingresen (artículo 79) y el otorgamiento de franquicias especiales por parte de las autoridades públicas en general (artículo 80).

La Ley del Impuesto sobre la Renta establece en su artículo 10-A, párrafos primero y segundo, que las actividades dedicadas al sector primario (se incluyen específicamente las desarrolladas por cooperativas de producción en el segundo párrafo) no pagarán el impuesto siempre y cuando sus ingresos no excedan en el ejercicio de veinte veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente elevada al año por cada uno de sus socios, pero que tal exención en ningún caso excederá de doscientas veces el salario mencionado, en su totalidad. Por el excedente, las cooperativas pagarán el impuesto, pero podrán deducir de sus ingresos totales el importe de los anticipos y rendimientos que hayan distribuido a sus miembros (artículos 12, fracción II, segundo párrafo y 22 fracción XI); sin embargo, al asimilarse a los ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado (artículo 78, fracción II), dichos anticipos y rendimientos son sujetos al gravamen por lo que respecta a cada socio.

Finalmente, la Ley del Impuesto al Valor Agregado señala en su artículo 3 que las sociedades cooperativas, al igual que el Estado y las instituciones de beneficencia privada, deberán aceptar la traslación de ese impuesto y en su caso pagarlo con la facultad de trasladarlo en los términos de la ley comentada. Por lo que se refiere al crédito, se presenta un importante retroceso al extinguirse mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial el 6 de diciembre de 1985 el Fideicomiso Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas, mismo que había sido creado a través del Acuerdo publicado en el mismo Diario el 20 de febrero de 1980 y que constituía un mecanismo especializado para el fomento cooperativo, aduciéndose para su extinción la necesidad de racionalizar y hacer más eficiente la canalización de recursos financieros mediante la concentración de los mismos en fondos e instituciones preexistentes con la infraestructura adecuada.

1.2. Leyes que regulan el registro y la vigilancia cooperativos

Conforme al sistema analítico seguido en el apartado anterior, la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional, publicada en el Diario ya citado el 21 de enero de 1926, regula la constitución tanto de las sociedades cooperativas como de las sociedades mexicanas en general en el sentido de restringir la participación de extranjeros dentro de las mismas. Dicha limitación consiste en que toda cooperativa cuyas ac-

tividades estén relacionadas con la explotación de bienes originarios, para obtener su registro, debe cumplir con el requisito de incorporar la Cláusula Calvo en sus bases constitutivas para que, en el caso de integrar a socios extranjeros, se proteja el interés de la nación; dicha cláusula es un convenio, ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, mediante el cual el extranjero se considerará como nacional respecto a la parte de sus bienes dentro de la sociedad y comprometiéndose por lo mismo a no invocar la protección de su gobierno en relación a tales bienes, bajo la pena de perderlos en beneficio de la nación.

El principal ordenamiento que regula el registro y la vigilancia de las sociedades cooperativas en México es la Ley General de Sociedades Cooperativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 1938, misma que consta de 87 artículos y 5 transitorios, siguiéndole en importancia su propio Reglamento, del 1º de julio del mismo año, que sólo especifica y complementa el contenido de la primera. Dicha ley establece los requisitos que deben reunir las proyectadas sociedades para constituirse en cooperativas, destacando el de integrarse con personas de la clase trabajadora y que trabajen en ellas o se aprovisionen de las mismas, funcionar sobre principios de igualdad y con número variable de socios no menor de diez, conceder a cada uno un sólo voto, no perseguir fines de lucro y repartir rendimientos proporcionalmente al tiempo trabajado o a las operaciones efectuadas con la sociedad, todos e-

llos congruentes con los principios básicos del cooperativismo (artículo 1).

Se establecen claramente las diferencias de la cooperativa con las demás sociedades mercantiles, al señalar esta ley que sólo serán cooperativas las que funcionen conforme a la misma y estén autorizadas y registradas por la autoridad correspondiente (la Secretaría del Trabajo y Previsión Social); que no podrán concederse ventajas o privilegios a los socios fundadores o a parte alguna del capital ni exigirse a los socios suscribir más de un certificado de aportación (artículo 3) y prohibiendo expresamente que otras sociedades usurpen la denominación "sociedad cooperativa" (artículo 4).

La actividad de la sociedad cooperativa es regulada por la ley, a pesar de sus privilegios específicos, ya que la autorización para su funcionamiento no le confiere más prerrogativas que las otorgadas por la misma, no siendo por tanto objeto de derechos de exclusividad por su campo de operaciones o su tipo de actividad (artículo 6), pero puede generarse alguna exclusividad sólo mediante concesión o permiso emitidos legalmente por autoridad competente (artículo 7). Tampoco puede desarrollar agtividades diversas a las que le estén legalmente autorizadas, ni conexas, por lo que su denominación no podrá sugerir un ámbito mayor al autorizado; sin embargo, pueden autorizárseles agtividades complementarias siempre que no perjudiquen intereses

colectivos (artículo 8).

El carácter nacionalista y popular de la cooperativa se refleja en que los extranjeros no podrán desempeñar puestos directivos en la misma, protegiendo así dicha ley la economía nacional; además de ordenar que no podrán pertenecer esas sociedades a cámaras de comercio ni a asociaciones de productores, determinándose así su carácter no mercantil capitalista (artículos 11 y 12).

Su constitución deberá realizarse mediante asamblea general, levantándose al efecto acta por quintuplicado en la que consten las generales de los fundadores y los nombres de los primeros miembros de los consejos y comisiones; la autenticidad de las firmas de los contratantes, a diferencia de otras sociedades mercantiles, podrá ser certificada por cualquier autoridad con jurisdicción en el domicilio social de la constituida (artículo 14).

Las bases constitutivas de toda cooperativa contendrán: de nominación; domicilio y objeto sociales; régimen de responsabilidad; forma de constituir y modificar el capital; valor de los certificados de aportación; admisión, exclusión y separación voluntaria de socios; constitución, monto y reglas de operación de los fondos sociales; secciones especiales que deseen crearse; duración del ejercicio social (no mayor de un año); reglas

de disolución y liquidación; y las demás estipulaciones necesarias para su buen funcionamiento siempre que no se opongan a la ley en estudio (artículo 15).

La documentación cooperativa (actas y bases constitutivas) deberá enviarse junto con la opinión fundada sobre la autorización para funcionar que se solicita, emitida por la autoridad correspondiente (y los acuerdos de explotación y de asignación respectivos en el caso de las de intervención oficial y de participación estatal), a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (artículos 16 y 17); quien, una vez satisfechos los requisitos legales, concederá la autorización oficial para funcionar dentro de los 30 días siguientes siempre que la proyectada no venga a establecer competencia ruinosa a otras organizaciones sociales ya autorizadas y ofrezca suficientes perspectivas de viabilidad (artículo 18). Dicha Secretaría ordenará la inscripción de su acta constitutiva en el Registro Cooperativo Nacional dentro de los diez días siguientes al de su autorización, surtiendo efectos esta última a partir de tal inscripción (artículo 19). Las disposiciones anteriores son igualmente aplicables para la autorización y registro de modificaciones que se realicen a las bases constitutivas de la sociedad (artículo 20).

La administración, dirección y vigilancia cooperativas estarán a cargo de la asamblea general, el consejo de administra-

ción, el consejo de vigilancia y las comisiones especiales que considera esa ley y las que designe la asamblea general (artículo 21). La asamblea general es la autoridad suprema cooperativa y sus acuerdos obligan a todos los socios, presentes o no, si se apegan a las bases constitutivas y a la ley y está facultada para establecer las reglas generales del funcionamiento social y resolver los asuntos importantes, tales como: aceptación, exclusión y separación voluntaria de socios; modificación de bases constitutivas y de capital social; cambios en sistemas operativos; nombramiento y remoción de directivos, debiéndose acordar por ley todos los asuntos anteriores al menos con las dos terceras partes de los socios; también conocerá sobre el examen de cuentas y balances; informes de consejos y comisiones; determinación de responsabilidades y tramitación de sanciones de gerentes y dirigentes, así como la aplicación de sanciones disciplinarias a los socios; manejo de fondos sociales y reparto de rendimientos (artículo 23).

La ley señala que las asambleas generales, ordinarias y extraordinarias, deberán convocarse al menos con cinco días de anticipación y, de no reunirse el número suficiente de miembros, se convocará por segunda vez, celebrándose en este último caso con quienes asistan (artículo 24). Los fundadores pueden convenir, en las bases constitutivas, el voto por poder pero condicionándolo a ser emitido por un coasociado que no podrá representar a más de dos socios (artículo 26). También existe la

posibilidad de realizar asambleas mediante delegados, pero sólo cuando las cooperativas tengan más de quinientos socios o que éstos residan en localidades distintas, debiendo ser elegidos por secciones o distritos y para una sola asamblea, a la cual llevarán mandato expreso sobre los asuntos a tratar, según la convocatoria (artículo 27).

El consejo de administración, según la ley, es el órgano ejecutivo de la asamblea general y tiene la representación y firma sociales así como la facultad de designar los directivos o gerentes (sean socios o no) y los comisionados que administren las secciones especiales; estará integrado por número impar de miembros no mayor de nueve, que pueden ser: presidente, secretario, tesorero y dos vocales (caso de cinco miembros) y además por los comisionados que establezcan las bases constitutivas (siete o nueve miembros, artículos 28 y 29). Sus miembros serán nombrados por la asamblea general en votación nominal y sus faltas serán suplidas en el orden progresivo de sus designaciones, debiendo durar en su cargo no más de dos años y pudiendo ser reelectos después de transcurrido igual período desde el término de su gestión; sus acuerdos se obtendrán por mayoría de votos pudiendo despachar cada uno de ellos los asuntos urgentes o de trámite con la condición de informar al consejo en pleno del uso de esta facultad (artículos 30 y 31).

El consejo de vigilancia supervisa que las actividades so-

ciales se realicen conforme a la ley y puede vetar las decisiones del consejo de administración a efecto de que éste las reconsidere, derecho que deberá ejercitar dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la decisión involucrada, recayendo en la asamblea general resolver el conflicto en definitiva (artículo 32). Estará integrado por número impar de miembros no mayor de cinco y con igual número de suplentes, componiéndose de presidente, secretario y vocales elegidos en igual forma que el consejo anterior (artículo 33).

En cuanto a la relación socio-cooperativa, se encuentra regulada por el Reglamento de la Ley, limitándose esta última a establecer un derecho de inconformidad del socio contra su exclusión que puede ejercer ante la autoridad correspondiente (STPS) en el término de 15 días, desde el acuerdo de exclusión (artículo 18 del Reglamento) y si demuestra que la asamblea general violó los preceptos legales sobre las causas de exclusión o las de su procedimiento, dicha dependencia ordenará la reposición del socio en el primer caso o la del procedimiento en el segundo, si sólo éste se hubiera violado (artículo 25). Dicho reglamento establece como causales de exclusión: no liquidar el certificado de aportación suscrito en el plazo convenido, salvo causa justificada; negarse a desempeñar las funciones encomendadas por los órganos sociales; mala conducta que implique perjuicio grave a la sociedad; dejar de pertenecer al sindicato en las cooperativas sindicales de consumo y faltar a las obligacio

nes sociales (artículo 16). La exclusión deberá acordarse en asamblea general previa audiencia del interesado (artículo 17).

Además de la exclusión, el Reglamento establece que la calidad de socio se pierde por muerte o por separación voluntaria; en el primer caso la persona que se haga cargo de quienes dependían económicamente del fallecido tendrá derecho a integrarse a la sociedad y en el segundo, la renuncia se presentará al consejo de administración, quien resolverá provisionalmente y hasta que la asamblea general la acepte en definitiva (artículos 13 a 15). Se señalan como derechos y obligaciones de los socios: liquidar el valor del certificado de aportación dentro del plazo acordado (también causa de exclusión); concurrir a las asambleas generales; obtener préstamos de la cooperativa; percibir cuota proporcional de los rendimientos sociales; solicitar y obtener información de los órganos sociales sobre las operaciones cooperativas; ejercitar el derecho de voto y desempeñar los cargos y comisiones conferidos por la sociedad (artículo 10).

El capital de la sociedad se formará con las aportaciones de los socios, donativos y con el porcentaje de los rendimientos destinados a incrementarlo. Las aportaciones podrán hacerse en efectivo, en especie o en trabajo y se representarán por certificados nominativos, indivisibles, de igual valor y sólo transferibles conforme al reglamento de la ley (su valor será

inalterable); la valuación de las aportaciones en especie se hará de acuerdo a las bases constitutivas o por convenio entre el socio y el consejo de administración con la aprobación de la asamblea (artículos 34 y 35). El socio se obliga a suscribir sólo un certificado de aportación y a exhibir cuando menos el 10% de su valor al ingresar a la sociedad (puede pactarse un interés por los excedentes que se suscriban); además debe suscribir nuevos certificados cuando se acuerde aumentar el capital (puede aumentarse también con rendimientos), pero tiene el correlativo derecho a recibir el importe proporcional cuando se reduzca (artículo 37).

Los fondos sociales que conforme a la ley debe constituir una cooperativa son el de reserva y el de previsión social, que serán irrepartibles; el primero podrá ser limitado pero no menor del 25% del capital social (cooperativas de productores) o del 10% en las de consumidores y se constituye con un monto de entre el 10 y el 20% de los rendimientos sociales para afrontar las pérdidas líquidas que hubiere. El segundo no será limitado y se constituirá con no menos de 2 al millar sobre los ingresos brutos (pudiendo variar con los riesgos probables y la capacidad económica de la sociedad) a fin de cubrir riesgos y enfermedades profesionales así como obras de carácter social (artículo 40 al 44).

Toda sociedad cooperativa podrá disolverse por: la volun-

tad de las dos terceras partes de los socios; la reducción de los socios a menos de diez; que se haya consumado el objeto social; que el estado económico de la misma le impida operar y por cancelación de la autorización para funcionar que haga la autoridad correspondiente conforme a esta ley (artículo 46).

Para efectos de su liquidación, una vez disuelta, la sociedad o la autoridad correspondiente (STPS) lo comunicará al juez de distrito o de primera instancia del orden común de la jurisdicción, quien convocará a los representantes de la federación regional cooperativa correspondiente o a los de la confederación nacional y al ministerio público para una junta a realizarse dentro de las 72 horas siguientes, en la cual se designará un representante del órgano cooperativo que concorra y éste, en unión del que designe la autoridad señalada y el nombrado por el concurso de acreedores, integrará la comisión liquidadora. Esta comisión propondrá un proyecto de liquidación social 30 días después al juzgado, el cual, con audiencia del ministerio público, resolverá sobre el mismo en los 10 días siguientes (artículos 47 a 49).

En protección del interés social, el agente del ministerio público se considera como parte del procedimiento liquidador (junto con la comisión liquidadora) y ambos vigilarán que los fondos sociales y el activo cooperativos tengan una aplicación conforme a la ley. El juez del conocimiento avisará a la auto-

ridad reguladora (STPS) el inicio del procedimiento para que ordene la anotación en la inscripción de la cooperativa, dentro del Registro cooperativo nacional, de las palabras "en liquidación" y al concluirse ordenará su cancelación y publicación en el Diario Oficial de la Federación (artículos 50 y 51).

La ley prevé dos tipos básicos de sociedades cooperativas: de consumo y de producción; destacando la importancia que dentro de las últimas tienen las modalidades de cooperativas de intervención oficial y de participación estatal, así regularias específicamente. Las de consumo son aquellas cuyos miembros se asocian para obtener en común bienes o servicios para ellos, ya sea para sus hogares o para sus actividades productivas individuales. La ley establece que los sindicatos legalmente registrados pueden constituir este tipo de cooperativas, teniendo al efecto la asamblea sindical el carácter de asamblea general (artículos 52 y 53). Tales cooperativas no deben realizar operaciones con el público, pero la autoridad puede requerirles realizarlas para combatir el alza de precios (artículos 54 y 55).

Las cooperativas de producción son aquellas cuyos miembros se asocian para producir mercancías o prestar servicios al público con su trabajo en común (artículo 56); no pueden admitir extranjeros por más del 10% de su membresía, aunque otras leyes prohíben su admisión en aquellas actividades de explotación de concesiones sobre recursos nacionales. Estas cooperativas debe-

rán constituir diversas comisiones, destacando la de control técnico, que será electa por el consejo de administración y por los socios (quienes nombrarán delegados por departamento); siendo sus funciones, entre otras: asesorar a la dirección de la producción; coordinar eficientemente las distintas fases productivas; promover cambios técnicos; planear las operaciones en cada periodo; y opinar sobre la admisión de nuevos socios, cambios del capital social, aplicación de fondos y monto de anticipos a repartir (artículos 60 y 61).

Las cooperativas de intervención oficial son aquellas que explotan concesiones, permisos, autorizaciones, contratos y privilegios legalmente otorgados por autoridades federales o locales; debiendo las primeras, por ley, otorgar tales derechos de explotación preferentemente a cooperativas (además de la concesión de ciertos servicios públicos) e incluso revocarán los ya concedidos para otorgarlos a las mismas si éstas se comprometan a mejorarlos (artículos 64 de la ley y 93 de su reglamento). Estas cooperativas se obligan a llevar su contabilidad conforme a lo que dicte la autoridad que otorgue la concesión y quedan sujetas a las causales de nulidad, rescisión o caducidad de la concesión cuando no se cumplan los requisitos del procedimiento para otorgar la concesión señalados en los artículos 93 al 95 del reglamento de la ley y cuando se contravenga el artículo 87 de la ley (artículos 65 de la ley y 96 al 98 de su reglamento).

Las cooperativas de participación estatal son aquellas que explotan unidades productoras o bienes que les hayan sido dados en administración por los gobiernos federal o locales y tienen la misma preferencia que las de intervención oficial para que se les otorguen derechos de explotación (siempre que se respete el mismo procedimiento y requisitos señalados para éstas). Deberán constituir un fondo de acumulación para mejorar y aumentar su capacidad productiva, el cual será irrepartible, ilimitado y constituido por un porcentaje de los rendimientos que se establecerá en las bases constitutivas (artículos 66 al 69 de la ley y del 98 al 100 de su reglamento).

En el contrato que estas sociedades celebren con la autoridad que les otorgue la administración, se estipulará la parte que a ésta le toque en la administración y funcionamiento de la entidad así como en sus rendimientos, los asuntos que tal autoridad pueda resolver, las causas de rescisión y las demás cláusulas que considere convenientes. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social designará un representante, pudiendo delegar esta representación en la autoridad concedente, con derecho a voz en asambleas y consejos y con poder de veto de las resoluciones acordadas; facultad que es recurrible ante el Secretario del Trabajo, quien resolverá en definitiva (artículos 70 y 71).

Las sociedades cooperativas deben agruparse por ley en federaciones regionales, por ramas de producción o de consumo y

éstas a su vez en una Confederación Nacional Cooperativa, debiendo ingresar a las mismas desde su autorización para funcionar (artículos 72 y 74). Las federaciones regionales y la confederación tendrán por objeto, principalmente: coordinar las actividades para la realización de los planes económicos formulados por la confederación; el aprovechamiento en común de bienes y servicios, compraventa en común de materias primas y artículos de consumo; la representación y defensa general de los intereses de las cooperativas y federaciones asociadas; y conocer e intervenir en los conflictos entre los agremiados (artículos 73 y 75).

Finalmente, el título quinto de la ley en cuestión resume las funciones de vigilancia así como las sanciones que puede imponer la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en materia cooperativa. El artículo 82 es la clave de la intervención estatal en la gestión administrativa de toda sociedad cooperativa, ya que el poder público debe garantizar que esas formas de sociedad cumplan sus objetivos legales y doctrinarios:

"La Secretaría de la Economía Nacional tendrá a su cargo la vigilancia que se requiera para hacer cumplir esta ley y sus reglamentos. A este efecto, las sociedades cooperativas, las federaciones y la confederación nacional están obligadas a proporcionar cuantos datos y elementos se necesiten o estimen pertinentes, y mostrarán sus libros de contabilidad y documentación a los inspectores designados permitiendo su acceso a las oficinas, establecimientos y demás dependencias".

Aunque del texto del artículo anterior se desprende que las actividades de vigilancia se restringen exclusivamente a las visitas de inspección, en la realidad la aplicación de este ordenamiento es muy amplia, ya que inclusive se llega a la dictaminación de las decisiones cooperativas por parte del órgano regulador, como se verá en el capítulo siguiente.

Como consecuencia de las visitas de inspección, la ley ordena que la Secretaría de referencia, si tuviere conocimiento de violaciones a la ley o perjuicios en contra de los intereses de la sociedad o de sus miembros, podrá comunicarlo a los consejos de la misma e incluso convocar a asamblea general para proponer medidas correctivas, sin detrimento de aplicar las sanciones correspondientes; previéndose las que se refieren a los casos de infracción a la ley y al uso indebido de la denominación "sociedad cooperativa" o la simulación de la misma (artículos 83 a 85). Si las cooperativas, una vez autorizadas para funcionar, no inician operaciones durante el término fijado por la Secretaría en cuestión, con base en su importancia y fines, quedará sin efecto dicha autorización (artículo 86).

Esta Ley concluye señalando que en caso de que una cooperativa incurra en infracción grave a la misma o a su Reglamento, principalmente las que tiendan a generar el abatimiento de los salarios u ocasionar perjuicios graves a trabajadores organizados o público en general, o establezca situaciones de competen-

cia ruinoso respecto de otras cooperativas, la Secretaría mencionada, directamente o a petición de parte, podrá revocar la autorización para funcionar, mandar cancelar las inscripciones correspondientes y liquidar la sociedad conforme a las prevenciones de ésta, oyendo en todo caso a la cooperativa interesada y previa justificación de las causas que motiven su determinación (artículo 87).

Para cerrar este apartado, cabe mencionar que existen algunos otros ordenamientos que regulan la vigilancia de las sociedades cooperativas cuyo análisis sería prolijo realizar aquí, destacando los siguientes:

a) en cuanto a las que regulan actividades cooperativas específicas, la Ley Federal de Pesca ya abrogada, que en el capítulo IX de su Reglamento regulaba las concesiones de explotación pesquera otorgadas a cooperativas previendo contratos de asociación entre cooperativas para la óptima explotación de los recursos pesqueros; la Ley Federal de Vivienda, que en su capítulo VII regula las cooperativas de vivienda estableciendo sus tipos, finalidades, forma simplificada de registro ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, limitación de actividades, operaciones con los socios y facultades otorgadas a esta Secretaría para su vigilancia y control; y el Reglamento de Cooperativas Escolares, del 23 de abril de 1982, que regula las cooperativas formadas en las escuelas del sistema educativo na-

cional por maestros y alumnos en cuanto a sus fines, tipos, constitución y registro, órganos de gobierno y control de socios, capital, disolución y sanciones, otorgándole facultades de vigilancia sobre las mismas en forma exclusiva a la Secretaría de Educación Pública;

b) en cuanto a las que regulan aspectos generales aplicables a todas las sociedades cooperativas de producción, como la Ley Federal del Trabajo, que regula la relación cooperativa-asalariados de acuerdo a los artículos 10 y 62 de la Ley General de Sociedades Cooperativas (las cooperativas no deben utilizar, por lo general, asalariados pero existen casos de excepción para afrontar circunstancias extraordinarias, obras determinadas y trabajos eventuales diversos al objeto social) y la Ley del Seguro Social, del 31 de diciembre de 1974, que al considerar a las cooperativas de producción como patrones, les fija la obligación de aportar el 50% de las primas totales del seguro de sus trabajadores y socios, por ser éstos sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio (artículos 12, fracción II, 22 y 116).

2. Formas de intervención

Una vez expuesta la normatividad que regula al cooperativismo en México, es posible plantear, con base en la misma, las formas en que el Estado puede intervenir legalmente en el sec-

tor cooperativo nacional. Una primera clasificación funcional que permitiera el análisis de tal intervención sería por el órgano del poder público que realiza el acto interventorio, es decir legislativo, ejecutivo y judicial, pero en virtud de la poca relevancia de los no ejecutivos tal clasificación carece de interés para esta investigación. En efecto, el poder legislativo no realiza intervención alguna en el movimiento cooperativo aunque en su nivel federal elabora las leyes que lo regulan, faltándole por lo tanto los elementos de ejecución y aplicación de las mismas; mientras que el poder judicial tanto a nivel federal como del fuero común tiene una participación mínima en la vida cooperativa, restringiéndose a su procedimiento liquidador.

Por lo tanto, habrá de utilizarse una clasificación de los actos de intervención estatal por la forma específica que revisten: productiva, administrativa, fiscal y judicial; correspondiéndole las tres primeras al poder ejecutivo.

2.1. Productiva

Esta forma de intervención se presenta cuando el Estado, en cualquiera de sus niveles (federal, estatal o municipal), participa directamente en la experiencia productiva cooperativa aportando recursos materiales, financieros y humanos. Este es el caso de las sociedades cooperativas de participación estatal

señaladas en el capítulo cuarto del título segundo de la Ley General de Sociedades Cooperativas.

El elemento material de los recursos aportados por el Estado es esencial en esta forma de sociedades cooperativas, pues en el mismo radica el objeto de la actividad para la cual se constituyen. Así se interpreta del texto del artículo 66 de la ley antes citada, al definir estas sociedades como aquellas que explotan unidades productoras o bienes que les hayan sido dados en administración por los gobiernos federal, estatal o municipal; de lo cual se deduce también que esos bienes son del dominio privado de los diversos órganos de la administración pública, tales como fábricas, maquinaria o equipo industriales. Este es un rasgo distintivo de estas cooperativas respecto de las de intervención oficial, ya que en éstas los bienes explotados son recursos nacionales (bienes originarios) y por lo tanto del dominio público, únicamente transferibles a particulares mediante concesión, además de que en sus actividades productivas no interviene directamente el Estado como en las primeras.

En cuanto a los recursos financieros estatales, no se contemplan en la ley como aportación original a esas cooperativas, pero su existencia se deduce de la formación del fondo de acumulación creado para incrementar la capacidad productiva de la sociedad, mismo que se constituye con una parte de los rendimientos sociales, los que por su naturaleza son tanto estatales co-

mo sociales (cooperativos). Los recursos humanos estatales aportados se refieren a la intervención directa de la autoridad que aportó los bienes dentro de la administración y funcionamiento cooperativos, tal como se señala en el artículo 70 de la ley en cuestión.

Un aspecto sumamente importante derivado del análisis del artículo 70 comentado, consiste en el carácter de las relaciones jurídicas que se puedan dar entre el Estado y la cooperativa como particular o gobernado, ya sean de supra a subordinado o de igualdad entre las partes, tal como ocurre en ciertos contratos de la administración pública con los particulares (de tipo civil). Este último caso, a diferencia de las otras formas interventorias que después se plantearán y en las cuales el Estado actúa como poder público, es el aplicable a la intervención productiva mencionada; toda vez que las relaciones Estado-cooperativa nacen de un contrato celebrado entre la autoridad y la sociedad cooperativa, en el cual se estipula libremente la parte que corresponderá a la primera en la administración, funcionamiento de la unidad productiva. Sin embargo, la ley establece que la autoridad tendrá un representante en las asambleas generales y consejos con derecho a voz e inclusive al veto casi definitivo de las resoluciones tomadas, ya que las vetadas son recurribles, estableciéndose así una excepción en que el Estado puede actuar como poder público, pero de la esencia del texto de la misma se desprende que tal situación debe ser discrecio-

nal y solamente aplicable en cuanto se afecte el interés público.

Por último, cabe mencionar que esta forma de intervención carece de relevancia práctica, ya que existen pocas de estas cooperativas en México y tienden a desaparecer, pues de acuerdo a los postulados del neoliberalismo social imperante en nuestro país, el Estado sólo debe intervenir en la economía cuando ciertas actividades productivas no puedan ser realizadas por los particulares en forma eficiente. De ello se deduce que el Estado interviene en lugar de los particulares (y en defecto de éstos) y no con los particulares (asociándose con éstos).

2.2. Administrativa

Esta forma de intervención es la más relevante en este análisis y junto con la fiscal reflejan el carácter de las relaciones jurídicas entre el Estado como poder público y la cooperativa como gobernado, es decir de supra a subordinado; pero difieren en que la primera se dirige específicamente a la actividad cooperativa mientras que la segunda la interviene considerándola, al igual que cualquier otra sociedad mercantil, como contribuyente en general.

La intervención administrativa tiene una fuente legal (no contractual), al basarse en un conjunto de facultades que la

ley le otorga al poder ejecutivo para regular la actividad cooperativa (planteadas anteriormente) y que en la práctica se traducen tanto en actos favorables como de gravamen o desfavorables hacia la misma.

Doctrinariamente, las actividades favorables de intervención estatal pueden resumirse prácticamente en el concepto genérico de fomento, cuyo contenido económico es preponderante, teniendo como finalidad mediata o inmediata, el alcanzar, a través de la realización óptima de determinadas actividades privadas, un beneficio para la colectividad. Para estimular estas actividades privadas de interés general, el Estado se vale de diversos medios tanto directos como indirectos, pudiendo ser los primeros ciertas prestaciones materiales que implican una traslación patrimonial del mismo, tales como préstamos o subvenciones y los segundos determinadas ventajas económicas que no implican un desplazamiento real de recursos públicos hacia los particulares, como pueden ser las exenciones o desgravaciones de impuestos. En la actividad industrial, las técnicas indirectas de estimulación son la protección (ej. la fijación de aranceles que resguardan la industria nacional protegida) o la promoción (ej. el otorgamiento de beneficios fiscales para impulsar la capitalización interna de la industria promovida). 70

Respecto al ámbito cooperativo, la justificación del estímulo por parte del Estado a las actividades que desarrolla di-

70/Cassagne, Juan Carlos. "La Intervención Administrativa". Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina. 2ª ed. 1992. Págs. 101-107.

cho sector radica en las situaciones futuras de beneficio que acarrearía a diversos sectores desprotegidos de la sociedad civil, al integrarlos en una actividad comercial o productiva democrática y de autogestión que remedie su pobreza extrema y aproveche los recursos de la región en que se ubiquen; pudiendo inclusive delegar la prestación de determinados servicios públicos (gestión indirecta) o la explotación de recursos naturales a las sociedades cooperativas, mediante concesiones y permisos, como en el caso de las de intervención oficial. Los medios usuales de fomento cooperativo en nuestro país son el crédito y las exenciones de impuestos, a través del sistema bancario oficial y de las normas liberatorias fiscales que expresamente se señalan en el título cuarto de la Ley General de Sociedades Cooperativas.

Las actividades desfavorables de intervención estatal (de gravamen), según la doctrina, son aquellas en que el Estado como poder público limita, impone o extingue derechos individuales por causa de interés público, destacando las siguientes: limitación del ejercicio de los derechos privados y delimitación de su contenido; cargas públicas o prestaciones forzosas (reales o personales), imposición de deberes y sanciones y potestades ablatorias. La naturaleza de estas actividades implica de hecho importantes limitaciones a las garantías individuales (por ejemplo, a la libertad y a la propiedad) en la medida en que las mismas afecten el mencionado interés público, resguarda

do por el tradicional poder de policía.

En virtud de su extensión, no se analizarán aquí todas las formas de actos desfavorables señaladas, además de que únicamente resultan de importancia en la esfera cooperativa las relativas a la imposición de deberes y sanciones, mismas que se manifiestan a través de los actos de vigilancia. Las finalidades de éstos siempre serán que las cooperativas funcionen eficientemente, cumplan sus objetivos sociales y sus actos no vayan en contra de normas de interés público.

El deber se manifiesta en una norma jurídica genérica, de orden público, dirigida a todos los sujetos de derecho y tiene su origen no en una relación jurídica específica, como la obligación, sino en la potestad de la administración estatal. Por esta razón, ante el incumplimiento efectivo del mismo, el poder público tiene atribuciones para aplicar medidas correctivas y sanciones.

Los deberes públicos pueden ser impuestos reglamentariamente, teniendo como fundamento una ley que habilite a la administración estatal a dictarlos, pero con apego estricto a los límites constitucionales; aunque existen otros cuyo contenido está previamente descrito en una ley o reglamento, correspondiéndole a dicha administración solamente su fiscalización mediante actos aclaratorios cuya finalidad es el cumplimiento de la norma.

El mecanismo usual para la implementación de los primeros es la orden administrativa, medio tradicional de realización de la actividad policial, cuya finalidad es la relativización eventual de la libertad del ciudadano en favor del interés público.

Las órdenes a su vez pueden clasificarse por su finalidad en preventivas, directivas y represivas. Las primeras intentan evitar peligros, perjuicios o simplemente riesgos en la realización de actividades privadas; las segundas son aplicables a las cuestiones económicas, ya que encauzan a las actividades privadas dentro de determinados planes y objetivos; y las últimas procuran eliminar una situación contraria al interés público o ilegal ya producida o sus efectos.⁷¹

En materia cooperativa, los deberes públicos impuestos reglamentariamente, con base en la ley, se traducen en la orden de visita de inspección a los órganos cooperativos emitida por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con base en su Reglamento Interior de Trabajo; mientras que los deberes, cuyo contenido está previamente previsto en la ley, fijando a la autoridad la facultad de aclararlos para su cumplimiento, se reflejan en las invitaciones que los órganos cooperativos hacen a la autoridad para que asista a sus asambleas, en las cuales el representante de la autoridad se presenta como observador, pero pudiendo aclarar el contenido de la ley por su voluntad o a petición de los socios concurrentes.

⁷¹/Cassagne, Juan Carlos. Opus citatus. Págs. 78-79.

Las órdenes por su finalidad resultan aplicables a la vida cooperativa, ya que las preventivas se reflejan en el acto de vigilancia señalado en el artículo 82 de la Ley General de Sociedades Cooperativas (visita de inspección) cuyo objeto es facultar a la autoridad para velar que las cooperativas funcionen con apego a la ley, pudiendo para ello recabar datos y elementos a través de sus inspectores. Las órdenes directivas se manifiestan sólo relativamente, ya que las cooperativas de producción pueden estar sujetas a algún plan económico, destacando para el efecto lo señalado en el artículo 86, en el sentido de que la autoridad fijará el plazo en que las sociedades cooperativas deberán iniciar sus actividades, de acuerdo a la importancia y fines de cada una. Las órdenes represivas se incorporan en los artículos 83 y 87 de la misma ley, al señalar el primero que la autoridad puede convocar a asamblea general, con base en los resultados de una inspección, a fin de proponer las medidas correctivas sobre las irregularidades detectadas; y al ordenar el segundo la revocación de la autorización para el funcionamiento de una cooperativa si incurre en infracción grave a la ley, tienda a provocar el abatimiento de los salarios u ocasione algún perjuicio grave a los trabajadores organizados o al público en general.

Finalmente, como ya se planteó, la ley de referencia prevé sanciones en sus artículos 84, para los casos de infracciones a la misma o a sus reglamentos (arresto y multa) y 85, para la u-

tilización indebida de la denominación "sociedad cooperativa" o su simulación (arresto y multa).

2.3. Fiscal

En esta intervención se entabla también una relación jurídica entre el órgano ejecutivo del Estado como poder público y la cooperativa como gobernado, pero dicha relación es genérica, es decir, está dirigida a todo ciudadano como contribuyente (incluyendo por tanto a la figura jurídica mercantil sociedad cooperativa). Tiene su base legal en el Código Fiscal de la Federación, así como en otras leyes fiscales secundarias (del impuesto sobre la renta y del impuesto al valor agregado).

La importancia de esta forma interventoria es relativa para este trabajo, puesto que el Estado, en general y sin considerar los casos de excepción previstos en el título cuarto de la Ley General de Sociedades Cooperativas y en otras leyes fomentadoras (cooperativas o no), trata por igual a todos los contribuyentes en cumplimiento al mandato constitucional plasmado en el artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna, en el sentido de la equidad y proporcionalidad de las cargas fiscales. En sentido estricto, este principio constitucional no deja de cumplirse en los casos de excepción relativos a la exención del pago de impuestos, en virtud de que no existe desgravación para ninguna persona o actividad, es decir, todos aquellos que se en-

cuentren bajo la hipótesis normativa son sujetos de un impuesto determinado, pero algunas categorías de personas pueden ser relegadas de su pago por causas de interés social o económico.

Como ejemplo de lo anterior, la Ley del Impuesto sobre la Renta establece en el primer párrafo del artículo 10-A una exención genérica a las personas morales que desarrollan actividades primarias, siempre que sus ingresos no excedan en el ejercicio de veinte veces el salario mínimo general del área geográfica correspondiente elevado al año por cada socio; sin embargo, en su segundo párrafo hace una aclaración innecesaria al extender tal beneficio fiscal a las sociedades cooperativas de producción.

Finalmente, la intervención fiscal se traduce en determinados actos de molestia de la autoridad hacia los particulares (incluidas las cooperativas), cuyo ejemplo más común son las visitas de inspección, con motivo del uso de sus facultades de revisión y determinación de créditos fiscales, previstas en los artículos 38, 42, 43 y 44 del Código Fiscal de la Federación, mismas que deben apegarse a las formalidades del cateo previstas en el artículo 16 constitucional.

2.4. Judicial

En esta forma de intervención también se plasman las rela-

ciones jurídicas entre el poder público y los particulares de supra a subordinado, aunque en este caso a través del órgano judicial.

Las funciones judiciales son muy restringidas en materia cooperativa, ya que se limitan al procedimiento liquidador, mismo que puede llevarse indistintamente ante el juez de distrito o el de primera instancia del fuero común. La naturaleza de esta intervención es la de controlar legalmente y por causa de interés público, la extinción de toda clase de sociedades y pegas morales, puesto que si se les permitiese constituirse y desaparecer a su libre arbitrio existiría un grave daño pecuniario a la colectividad, en fraude de los acreedores.

Si bien el procedimiento de liquidación judicial es un rago común de todas las sociedades, el específicamente seguido para las cooperativas se diferencia en que la designación de la comisión liquidadora no la hacen sus propios socios como en el resto de las sociedades mercantiles, sino que está previamente determinada por la ley, al constituirse por un representante de las siguientes dependencias y entidades: de la federación regional o confederación cooperativas; de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y del concurso de acreedores. Se prevé en la Ley General de Sociedades Cooperativas la participación en el procedimiento del Ministerio Público, lo que también difiere del resto de las sociedades mercantiles, actuación que es suma-

mente importante al ser considerado ese órgano, junto con la comisión liquidadora, como parte en la tramitación. Ambas partes vigilarán que todos los fondos sociales y en general el activo de la cooperativa disuelta se apliquen conforme a la ley (artículo 50); de lo cual se deduce la protección del interés colectivo por parte de la representación social.

Finalmente, aunque la elaboración del proyecto de liquidación cooperativa corresponde a la comisión liquidadora y la resolución sobre su aprobación al juez del conocimiento, éste dará audiencia al Ministerio Público; de lo cual se deduce nuevamente la importancia de la intervención de la representación social en protección de sus intereses y los de la sociedad cooperativa (artículo 49).

CAPITULO V

LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y LA COOPERATIVA

En el capítulo anterior se expuso el conjunto de leyes que regulan el quehacer cooperativo en México, así como las formas en que el Estado puede intervenir en dicha actividad con base en tal normatividad, pero la intervención se consideró aún genéricamente, es decir, contemplándose en relación con las diversas funciones del poder público (legislativa, ejecutiva y judicial). Inclusive, a pesar de haberse señalado diversas atribuciones otorgadas a algunos órganos de la administración pública centralizada en materia cooperativa, las mismas son producto de las disposiciones antes enunciadas y no de un ordenamiento competencial, que específicamente asigne facultades a todas y cada una de las dependencias involucradas.

Por esta razón, y en virtud del enfoque administrativo de esta investigación, en este capítulo se plasmarán los preceptos de la legislación nacional relacionados con el cooperativismo establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como norma básica competencial del poder ejecutivo en México, así como en el Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo (para no abundar en el análisis

sis de los Reglamentos Interiores de las Secretarías fomentadoras) y el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; se consolidará finalmente el estudio de las facultades administrativas de los Órganos del Estado con la revisión de la organización interna de la Dirección General de Fomento Cooperativo y Organización Social para el Trabajo de esta última dependencia. De esta manera, se hará un recuento general de las facultades (que pueden implicar tanto derechos como obligaciones) de fomento, registro y vigilancia que la ley le confiere al ejecutivo en la materia. En la medida de lo posible se revisarán las actividades que efectivamente realiza para ejercer sus facultades y cumplir con sus virtuales obligaciones, a fin de determinar si sus actos administrativos se ajustan a derecho.

Antes de iniciar la exposición del presente capítulo, es conveniente recalcar la importancia del estudio de la ley competencial para efectos de este trabajo, toda vez que, de acuerdo con la teoría general del acto administrativo y con el principio de legalidad, no puede darse un acto intervectorio de cualquier Órgano público en la esfera particular sin previa ley que le faculte expresamente para ello.⁷² Desde luego, hay que aclarar aquí que cualquier acto público debe ser efectuado por la autoridad competente, o sea la persona física en la cual recae la titularidad del Órgano administrativo al que la ley le asigna competencia para conocer y actuar, ya que éste no puede

^{72/} Martínez Morales, Rafael I. "Derecho Administrativo". 1er. Curso. Editorial Harla. S/ed. México. 1971. Págs. 232-233.

hacerlo por sí mismo.

En esta perspectiva, sobresale el Derecho Administrativo en cuanto regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa, misma que a su vez se exterioriza en una multiplicidad de actos materiales y jurídicos que constituyen los actos administrativos; pero tales actos sólo pueden ejecutarse, de acuerdo a lo planteado, mediante el establecimiento previo de atribuciones (derechos, facultades, prerrogativas, cometidos o competencias estatales) conferidas por la ley y que pueden ser:

- a) de mando, de policía o de coacción, que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos;
- b) para regular las actividades económicas de los particulares (intervención indirecta);
- c) para crear servicios públicos; y
- d) para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

En relación con los particulares, tales atribuciones pueden ser:

- a) para reglamentar la actividad privada;
- b) para fomentar, limitar y vigilar la actividad privada; y
- c) para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.⁷³

Para los fines de este trabajo, resultan relevantes el inciso b) de la primera clasificación de atribuciones y toda la segunda, particularmente respecto al fomento y vigilancia de las actividades económicas realizadas por los particulares (específicamente por el sector social cooperativo).

Por lo que respecta a los actos administrativos, resulta difícil manejar una clasificación ideal dada su gran diversidad, pero son de interés para esta investigación los siguientes tipos: por su naturaleza, los jurídicos en oposición a materiales, por sus consecuencias de derecho en el ámbito de los particulares; por la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley, tanto los obligatorios o reglados, que cumplen estrictamente con lo ordenado por la ley, como los discrecionales en los que la ley deja un poder libre de apreciación a la administración; por su radio de acción, los externos en oposición a los internos, ya que tienen consecuencias fuera de la administración pública; por su finalidad, tanto los preliminares

^{73/} Frazer, Gabino. "Derecho Administrativo" Editorial Porrúa. 2da. edición. México. 1987. Pág. 15.

y de procedimiento como las decisiones y resoluciones y los actos de ejecución, que pueden traducirse en actos de molestia para los particulares; y finalmente por su contenido, tanto los directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares (condonación, concesiones), como los destinados a limitarla (órdenes administrativas, expropiación, sanciones, actos de ejecución) y los que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho (registro, autenticación, notificaciones y publicaciones).⁷⁴

La realización del acto administrativo puede revestir cierta complejidad cuando debe sujetarse a lo establecido por la ley, requiriendo en ese caso para su integración o formación, de estar precedido por una serie de formalidades y actos intermedios que permitan a su autor la ilustración e información necesarias para guiar su decisión de manera que la resolución que recaiga se emita apegada a derecho y no arbitrariamente (garantía de legalidad); formalidades y actos que constituyen el procedimiento administrativo (medio de realizar las funciones del poder ejecutivo).

Finalmente, el acto administrativo, además de apegarse a la ley, debe considerar diversos aspectos a fin de cumplir con las garantías constitucionales de legalidad y audiencia de los gobernados, aunque sean omisos en las leyes específicas aplicables. Al respecto, en el Congreso del Instituto Internacional

⁷⁴/ Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. México. 1966. págs. 200-205.

de Ciencias Administrativas, celebrado en Varsovia en 1936, se señalaron las siguientes bases como fundamentales en todo procedimiento administrativo:

- 1) El principio de audiencia de partes;
- 2) enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la administración o por las partes en el procedimiento;
- 3) determinación del plazo en el cual debe de obrar la administración (caducidad);
- 4) precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos;
- 5) necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular; y
- 6) condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares y, como regla general complementaria, la declaratoria de que todo quebrantamiento de las normas que fijen garantías de procedimiento para el particular debe provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad de quienes las infrinjan.⁷⁸

1. Actividades de fomento

⁷⁸/ Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. 2da. edición. México. 1987. Págs. 287-288.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las atribuciones de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo para conocer sobre los asuntos que les delegue el Ejecutivo Federal y que constituyen su competencia, ya que de acuerdo a su artículo 26, el poder ejecutivo cuenta con tales dependencias para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo.

En materia de fomento cooperativo, sobresalen en dicha ley las siguientes atribuciones:

"Artículo 32.- A la Secretaría del Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XIII. Fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción, en coordinación con las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Comercio y Fomento Industrial;

Artículo 34.- A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

X. Fomentar la organización y constitución de toda clase de sociedades cooperativas cuyo objeto sea la producción industrial, la distribución o el consumo;

Artículo 35.- A la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

IV.- En coordinación con los productores, formular o conducir las políticas de organización de productores del sector agropecuario en torno a programas formulados conforme a la ley, con la participación de las autoridades que corresponda; promover agroindustrias y sistemas de comercialización, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; y promover

asociaciones y fomentar las organizaciones con fines de producción o comercialización agropecuaria o silvícola;

Artículo 36.- A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XIII. Fomentar la organización de sociedades cooperativas cuyo objeto sea la prestación de servicios de comunicaciones y transportes;

Artículo 40.- A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

X. Promover la organización de toda clase de sociedades cooperativas y demás formas de organización social para el trabajo, en coordinación con las dependencias competentes, ...;

Artículo 42.- A la Secretaría de Turismo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XIX. Proyectar, promover y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística y estimular la participación de los sectores social y privado;

Artículo 43.- A la Secretaría de Pesca corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

X. Fomentar la organización de las sociedades cooperativas de producción pesquera y las sociedades, asociaciones y uniones de pescadores".

Como puede observarse, únicamente a las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Turismo no se les asigna atribuciones para promover específicamente la creación de sociedades cooperativas, pues respecto a la primera puede fomentar

en general cualquier forma de asociación agropecuaria y silvícola (aunque de acuerdo a la nueva Ley Agraria tendrían que ser Sociedades de Producción Rural) y a la segunda, se generaliza el concepto de estimular la participación de los sectores social (en el que se encuadra el ámbito cooperativo) y privado en relación con el desarrollo de la infraestructura turística.

Con el objeto de coordinar y consolidar las diversas actividades desarrolladas por las dependencias fomentadoras involucradas, con base en las atribuciones antes descritas y tomando en cuenta que el fomento cooperativo constituyó en el periodo del Presidente López Portillo una acción prioritaria no sólo por ser una de las formas para impulsar la producción y la ocupación en el país, sino como forma de organización social para el trabajo, se creó con el carácter de permanente la Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo, mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de mayo de 1979. Esta comisión, como todas las intersecretariales, es considerada como un órgano administrativo intermedio, en virtud de haber sido creada para la atención de un asunto que es de la competencia de dos o más Secretarías, teniendo este tipo de órganos, genéricamente, las siguientes características:

1.- Son creados mediante ley del Congreso de la Unión por Decreto Presidencial;

- 2.- Tendrán carácter permanente o transitorio, dependiendo de la naturaleza de su objeto;
- 3.- Pueden formar parte de ellos representantes de órganos para estatales y particulares (cámaras, sindicatos, etc.);
- 4.- Generalmente asumirán tareas consultivas o de asesoría y, excepcionalmente, de carácter ejecutivo;
- 5.- El instrumento jurídico que los crea, señalará quién los presidirá.⁷⁴

De conformidad al texto del Acuerdo en cuestión, se cumplen cabalmente las características anteriores, toda vez que dicho Acuerdo tiene el carácter de un Decreto Presidencial, al fundarse en las facultades que otorga la fracción I del artículo 89 constitucional al Presidente de la República, que en su artículo primero señala que se crea la Comisión con carácter permanente y que será presidida por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que en su artículo segundo se dispone que esa Comisión podrá invitar a sus sesiones a la Confederación Nacional Cooperativa y a otras agrupaciones legalmente constituidas que estime conveniente y que en su artículo tercero le asigna una serie de funciones consultivas y coordinadoras vinculadas con las acciones ejecutivas que específicamente les corresponde efectuar a cada una de las dependencias fomentadoras que la in-

⁷⁴/ Martínez Morales, Rafael I. Opus citatus. Pág. 118.

tegran.

Dentro de las acciones de fomento cooperativo y particularmente por la importancia de sus funciones de coordinación de los esfuerzos conjuntos realizados por las dependencias correspondientes en el seno de la Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo, destacan las desarrolladas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Sin embargo, el Reglamento Interior de esta dependencia del ejecutivo federal resultó omisa, desde la época de la creación de la Comisión de referencia y hasta 1990, en cuanto a prever funciones específicas para promover directamente la creación de sociedades cooperativas.

En efecto, los Reglamentos Interiores de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social publicados en el Diario Oficial de la Federación el 4 de marzo de 1983 y el 14 de agosto de 1985 consideran, en sus artículos 22 y 20 respectivamente, diversas atribuciones de fomento indirecto de sociedades cooperativas, al señalar por igual en sus fracciones I a III que le corresponden a la Dirección General de Fomento Cooperativo y Organización Social para el Trabajo proponer los lineamientos de política general para el fomento cooperativo, promover su desarrollo en coordinación con las dependencias competentes, coordinar e integrar los trabajos de planeación y programación sobre la materia que realizan las dependencias involucradas y participar con ellas en la elaboración del Programa Nacional de Fomento Cooperativo.

tivo, coordinando el sistema de evaluación de dicho Programa y proponiendo las medidas correctivas pertinentes; pero sin tener facultades para crear directamente tales sociedades. Este problema se resuelve en el Reglamento Interior de esta Secretaría publicado en el Diario citado el 13 de diciembre de 1970, que deroga el anterior de agosto de 1965, al reproducir en su artículo 20 las fracciones I a III mencionadas pero agregando al inicio del texto de la fracción IV el "promover la organización de toda clase de sociedades cooperativas y demás formas de organización social para el trabajo en coordinación con las dependencias competentes", terminando esta fracción con atribuciones de registro cooperativo.

Esta incorporación que actualiza el Reglamento Interior de la Secretaría aludida adquiere una especial importancia, toda vez que el artículo cuarto del Acuerdo que creó la Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo establece la constitución, en el seno de la misma, de un secretariado técnico integrado por personal de esa Secretaría, encargado de elaborar los estudios, recabar la información y realizar las demás acciones que requiera ese órgano para cumplir con sus objetivos.

Con la finalidad de llevar a cabo en forma oportuna y eficiente las funciones que la ley le confiere en materia de fomento cooperativo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social prevé a partir de 1970, dentro de la estructura interna de la

Dirección General de Fomento Cooperativo y Organización Social para el Trabajo, una Dirección de Apoyo Técnico, misma que cuenta con dos Departamentos: el de Estudios y Proyectos y el de Asesoría Técnica (ver Organigrama 1).

El primero se encarga, sumariamente, de elaborar los proyectos de los Programas Nacional y Estatales de Fomento Cooperativo en coordinación con las unidades administrativas federales y estatales competentes, formular los estudios de viabilidad y determinación de zona económica para constituir federaciones regionales de sociedades cooperativas, apoyar las acciones de los grupos de trabajo que integran a la Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo y darles seguimiento, apoyar la sistematización del Registro Cooperativo Nacional y realizar investigaciones y estudios cooperativos; mientras que el segundo tiene encomendado otorgar asesorías técnicas a las sociedades cooperativas en materia contable, administrativa, de comercialización, fiscal, financiera y de seguridad social y elaborar los documentos de apoyo técnico para las mismas, realizar y dar seguimiento a los trabajos de sistematización de la información asentada en los libros del Registro Cooperativo Nacional y apoyar la gestión administrativa de toda la Dirección General mencionada.??

De acuerdo con lo anterior y dada la amplitud de las funciones que en materia de fomento cooperativo vienen realizando

??/Manual de Organización de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Oficialía Mayor. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de Julio de 1973. Págs. 28-31.

las diversas dependencias involucradas, sería agobiante tanto recabar la documentación como señalar aquí todos sus esfuerzos prácticos, además de que no existe al respecto información estadística sistemática y actualizada.⁷⁸ Por otra parte, tales esfuerzos de fomento son actos positivos de intervención que no generan molestia alguna en la vida de las cooperativas.

Sin embargo, con base en el comportamiento que han mostrado las sociedades cooperativas registradas desde la promulgación de la ley cooperativa vigente, que puede significar un buen indicador de los esfuerzos conjuntos de fomento realizados, se observa que el ritmo de constitución y registro de las mismas ha disminuido considerablemente y ha alcanzado en el periodo 1989-93 su segundo nivel histórico más bajo, 8.8% en relación con un 6.64% en 1965-70, al registrarse 1252 de ellas, que representan además menos de la mitad de las registradas en el periodo anterior (1983-88), en el que se registraron 3188 (ver Cuadro 2).

Por lo que se refiere a la Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo, ésta ha venido sesionando regularmente desde la presente administración pública federal el primer día hábil de cada mes, a fin de realizar el seguimiento y evaluación de los programas nacionales y sectoriales en la materia, así como para establecer políticas sectoriales de apoyo y fomen

^{78/} El último esfuerzo de sistematización de la información sobre las actividades realizadas por las dependencias fomentadoras que integran la Comisión en la materia, se efectuó en abril de 1989 por la Unidad Coordinadora de Políticas, Estadísticas y Estudios del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con la publicación del Cuaderno "Información Básica sobre las Sociedades Cooperativas en México", cuyos principales resultados se resumen en el Cuadro 1.

to a las sociedades cooperativas. Destaca entre sus actividades realizadas la elaboración en julio de 1991 de un inventario de instituciones que proporcionan servicios de capacitación y asistencia técnica en materia cooperativa con el propósito de difundirlo entre las sociedades cooperativas para que éstas aprovechen mejor la infraestructura institucional de apoyo. Se señalan los tipos de servicios proporcionados, instalaciones, áreas temáticas y puestos a los que se dirigen y participan las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Comercio y Fomento Industrial, de Desarrollo Social, de Pesca, de Reforma Agraria, del Trabajo y Previsión Social y de Turismo, así como el Banco Nacional de Crédito Rural, los Institutos Mexicano del Seguro Social y Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario, la Organización Internacional del Trabajo y la Fundación Friedrich Ebert.

Las actividades sustantivas de planeación cooperativa son prácticamente realizadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, inclusive en el seno de la Comisión antes aludida, puesto que a través de la Dirección de Apoyo Técnico antes citada ha logrado formular los lineamientos generales para el Programa Nacional de Fomento Cooperativo 1990-1994, que implica una participación interinstitucional y cuyo objetivo final es la elaboración de los Programas Estatales de Fomento Cooperativo en colaboración con los gobiernos de los estados. Esa Dirección prevé la elaboración de dos programas estatales por año,

en el caso de estados con perspectivas de consolidación cooperativa y considerando una eventual falta de apoyo por parte de éstos, al no tener los órganos idóneos para tal efecto.

Otras acciones relevantes de la Dirección de Apoyo Técnico son la elaboración de estudios de determinación de viabilidad y zona económicas para constituir federaciones regionales de sociedades cooperativas, destacando en los últimos años los relativos a las de consumo agropecuario en Baja California Norte, de camaroneras de altura en Campeche, de pesqueras en la zona oriente de Yucatán y también de pesqueras en Baja California Sur; así como la sistematización de la información estadística obtenida del Registro Cooperativo Nacional, misma que ha permitido obtener valiosos datos actuales de la situación jurídica y económica de las sociedades cooperativas del país.

Es oportuno señalar finalmente, que las labores de promoción cooperativa que directamente asume la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de acuerdo con las facultades que le otorga la ley, no son realizadas por la Dirección de Apoyo Técnico sino por la Dirección de Organización y Registro de la misma Dirección General ya mencionada, a través del Departamento de Promoción y Organización, cuyas funciones relevantes al respecto son: promover la capacitación en la materia para los integrantes de las sociedades cooperativas en coordinación con las dependencias competentes y los sectores social y privado; promo

ver en las instituciones y centros de educación superior la incorporación de temas cooperativos en sus programas de estudios; diseñar carteles, trípticos, manuales y todo tipo de materiales para difundir la doctrina y funcionamiento cooperativos y asesorar a grupos aspirantes a organizarse en sociedad cooperativa sobre los trámites para su constitución, autorización de funcionamiento y registro.⁷⁷ En materia de capacitación cooperativa, dicha Secretaría cuenta con 5 instructores y de asesoría preconstitutiva con 4 asesores permanentes y 6 eventuales.

2. Actividades de autorización y registro

Conforme al orden analítico establecido, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contempla en materia de autorización y registro lo siguiente:

" Artículo 40.- A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

X. Promover la organización de toda clase de sociedades cooperativas ..., así como resolver, tramitar y registrar su constitución, disolución y liquidación".

Como se observa, dichas atribuciones cooperativas corresponden exclusivamente a la Secretaría de referencia, con excepción de las conferidas por otras leyes a la Secretaría de Educación Pública respecto a las cooperativas escolares, mismas que no son materia de esta investigación. Sin embargo, y a fin

⁷⁷/ Manual de Organización de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Opus citatus. Pág. 22.

de dar cabal cumplimiento a lo ordenado por el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional, el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su fracción V, como asunto de la competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el "conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana, obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para intervenir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos"; además de que en su fracción VI le otorga facultades para "llevar el registro de las operaciones realizadas conforme a la fracción anterior". Estas facultades no son propiamente de registro cooperativo, pero deben considerarse dentro de las mismas al significar un prerequisite que deben cumplir todo tipo de sociedades mexicanas para efectuar su constitución y registro legales. El costo actual del permiso de relaciones exteriores es de \$ 170, 000. 00 pesos.

El Reglamento Interior vigente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social reproduce prácticamente el texto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al señalar en su artículo 20 fracción IV como facultad de la Dirección Ge-

neral de Fomento Cooperativo y Organización Social para el Trabajo el "promover la organización de toda clase de sociedades cooperativas y demás formas de organización social para el trabajo en coordinación con las dependencias competentes, así como conocer, tramitar y resolver lo relativo a su constitución, autorización, registro, revocación de la autorización, disolución, liquidación y cancelación de registro". Además, en su fracción VIII, dicho artículo establece como facultad de esa Dirección General expedir a los interesados las certificaciones que sean necesarias respecto de los documentos originales o copias autorizadas que obren en el Registro Cooperativo Nacional y en los archivos de la misma.

Con la finalidad de afrontar en la práctica sus funciones de registro, la Dirección General antes citada considera dentro de su organigrama una Dirección de Organización y Registro, misma que cuenta con 3 Departamentos, el señalado en el apartado anterior (de Promoción y Organización), el de Autorización y el de Registro, siendo sólo estos dos últimos relevantes en esta materia (ver Organigrama 1).

El Departamento de Autorización tiene como funciones: analizar la documentación constitutiva de las sociedades y organismos cooperativos en proceso de autorización y registro y formular el dictamen correspondiente; elaborar, en su caso, la solicitud de opinión de viabilidad a las dependencias competentes

sobre la autorización de funcionamiento de sociedades cooperativas y de modificaciones a sus bases constitutivas; estudiar la documentación relativa a la modificación de las bases constitutivas de tales organizaciones y elaborar el dictamen respectivo conforme al artículo 20 de la Ley General de Sociedades Cooperativas; generar el proyecto de oficio de autorización de funcionamiento o de modificación a las bases constitutivas; y elaborar el proyecto de prórroga para iniciar actividades de las cooperativas. Para el Departamento de Registro se consideran las siguientes funciones: inscribir en el Registro respectivo las actas y bases constitutivas de los organismos cooperativos legalmente autorizados para funcionar, así como las modificaciones a las bases constitutivas de los mismos; inscribir en el Registro los acuerdos de revocación de la autorización de funcionamiento y aquellos por los cuales se deja sin efecto la misma, así como la cancelación del registro otorgado; inscribir en ese Registro las resoluciones judiciales que se dictan en los juicios de liquidación de esos organismos; asentar en el mismo las inscripciones solicitadas por la parte interesada, de conformidad con las disposiciones legales aplicables; y autorizar sus libros sociales y contables.º

Como se observa, las funciones de registro se complementan con las de autorización y ambas se efectúan por la misma unidad administrativa. Por su naturaleza, las de registro no generan actos interventorios del Estado que afecten el interés jurídico

º/ Manual de Organización. Opus citatus. págs. 23-24.

cooperativo, pero pueden surgir afectaciones del mismo en las de autorización, cuando a una proyectada sociedad cooperativa se le niegue, considerando ésta que cumple con todos los requisitos legales, su autorización para funcionar.

Al respecto, no existe mayor conflicto en la práctica, ya que al subsanar la proyectada cooperativa los defectos relativos a los requisitos obtiene regularmente su autorización y registro respectivos, excepto cuando en los términos del artículo 18 de la ley cooperativa vigente la autoridad considere inviable dicha sociedad o que viene a establecer competencia ruinosa a otras organizaciones de trabajadores debidamente autorizadas, casos en los que la proyectada no tiene recurso alguno en la ley aplicable contra el acto denegatorio de la autoridad (puede interponerse, sin embargo, amparo indirecto).

Sobre tales asuntos no existe uniformidad de criterios por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en cuanto a la resolución que deba tomarse, ya que se estudia cada caso en particular, además de que al respecto no hay información publicada, pero se localizó la siguiente tesis de jurisprudencia aplicable:

" Epoca 8a.

TITULO : Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera. Es insuficiente la autorización de funcionamiento para acreditar su interés jurídico.

TEXTO : Conforme al Artículo 6 de la Ley General de Sociedades Cooperativas, la autorización para el funcionamiento de las sociedades cooperativas no les concede ningún derecho de exclusividad para operar en determinada zona o realizar determinadas actividades. Por tanto, si la quejosa no acredita en autos la zona y condiciones que le fueron fijadas por las autoridades, para dedicarse a la explotación pesquera, y menos aún acredita que los derechos que eventualmente pudiera tener respecto a dicha zona o actividades se le menoscaban, es de concluirse que no acredita el interés jurídico que le asiste, ya que éste debe probarse en forma fehaciente. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

REFERENCIA: Amparo en Revisión 1713/88 y 703/89. Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera "Camarones del Golfo", S.C.L. 23 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Alvaro Tovilla León".

De la tesis anterior, se deduce que toda cooperativa que interponga recursos a fin de que no se le otorgue autorización para funcionar y registro a otra, por significarle competencia ruinosa, debe acreditarla independientemente de la investigación que realice la autoridad al respecto y, en el caso de que pretenda una exclusividad de explotación por zona o actividad, no podrá impedir la concesión de tal autorización a otra sociedad excepto que demuestre que efectivamente le había sido concedida tal exclusividad o que la autoridad considere que no existe viabilidad para la explotación en común de tal zona y/o actividad por parte de ambas sociedades.

Por lo que se refiere a la modificación de actas y bases

constitutivas de cooperativas ya existentes, no existen antecedentes de jurisprudencia generada por amparo en contra de la ng gación de su autorización y consecuente registro por parte de la autoridad competente, ya que generalmente se otorgan una vez cubiertos los requisitos legales. Sin embargo, existe la posibi lidad latente de que las modificaciones señaladas generen per- juicio a la misma sociedad o a la comunidad (por ejemplo incre- mentar el capital social y volumen de operaciones cuando no exista mercado para sus productos o la oferta de los mismos de- ba ser controlada en interés social), caso en el cual la depen- dencia competente para emitir su opinión de viabilidad debe ma- nifestar la improcedencia a la Secretaría del Trabajo y Previ- sión Social a fin de que no se autoricen tales modificaciones. La ley no prevé tampoco recursos en contra de tales actos de au toridad, por lo que también en este caso procede como medio de impugnación la interposición del amparo indirecto, al ser reso- luciones no provenientes de tribunales judiciales, administrati- vos o del trabajo (artículo 114, fracción II de la Ley de Ampa- ro).

La inscripción en el Registro Cooperativo Nacional de los diversos acuerdos mencionados en las funciones del Departamento de Registro, tampoco tienen consecuencias relevantes, pero sí los acuerdos en sí mismos, puesto que los de revocación de la autorización de funcionamiento otorgada a las sociedades coope- rativas sí les depara perjuicio a éstas al cerrarles su fuente

de trabajo, no existiendo recurso contra los mismos en la ley cooperativa aplicable. Por lo que toca a aquellos acuerdos para los cuales se deja sin efecto dicha autorización, tampoco existe recurso contra ellos, pero la autoridad competente prevé entre sus funciones el conceder una prórroga al inicio de actividades de las nuevas cooperativas, lo que limita en la práctica el alcance del texto del artículo 86 de la Ley General de Sociedades Cooperativas.

Reiterativamente, la inscripción de la cancelación del registro de una sociedad cooperativa en el Registro nacional correspondiente no tiene tampoco consecuencias relevantes, toda vez que la misma es producto de la revocación de la autorización para funcionar.

Finalmente, no se presentan a menudo en la práctica actos denegatorios de autorización de libros sociales y contables, ya que siempre se autorizan los previstos en las bases constitutivas de la sociedad solicitante y no así los no previstos en ellas, estos últimos en que, de ser presentados en forma equivocada por cualquier sociedad, la negativa subsecuente de autorización no les depararía perjuicio alguno.

3. Actividades de vigilancia

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigen

ta no prevé disposición alguna en la que se otorguen facultades a un Órgano administrativo determinado en esta materia, originando con ello un gran vacío jurídico respecto a una función que por su propia naturaleza genera actos de molestia a las sociedades cooperativas y omitiendo así respaldar competencialmente las atribuciones que se le confieren al Estado en los diversos ordenamientos analizados en el capítulo anterior. En efecto, y considerando que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social es la que básicamente realiza este tipo de funciones, el artículo 40 de dicha Ley señala en su fracción X atribuciones para resolver, tramitar y registrar su constitución, disolución y liquidación (de las sociedades cooperativas), más no para su vigilancia.

Esta situación la resuelve el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social vigente al señalar en la fracción V de su artículo 20 que corresponde a la Dirección General de Fomento Cooperativo y Organización Social para el Trabajo "propiciar y vigilar que los actos de las sociedades cooperativas se ajusten a las disposiciones legales aplicables, coordinando esta acción con las que deban ejercer otras dependencias competentes", lo que constituye una disposición genérica al no señalar en qué consisten y cómo habrán de realizarse los actos interventorios de vigilancia.

Para poder efectuar en la práctica las funciones de vigi-

lancia, la Dirección General antes citada considera dentro de su estructura administrativa una Dirección de Vigilancia, que cuenta con dos Subdirecciones, la de Vigilancia y la de Supervisión de Asambleas Generales, ambas importantes en relación con la generación de actos de autoridad que pueden afectar el ámbito cooperativo, considerando la primera tres Departamentos, el de Inspección, el de Recursos Administrativos y el de Revocaciones y Liquidaciones y la segunda dos, que son el de Supervisión de Asambleas Generales Sector Pesca y el de Supervisión de Asambleas Generales Sector Producción y Consumo (ver Organigrama 1).

El Departamento de Inspección tiene las siguientes funciones: practicar visitas de inspección a sociedades y organismos cooperativos; calificar las actas de visita de inspección señalando las irregularidades observadas, las medidas tendientes a subsanarlas y, en su caso, proponer las sanciones que procedan conforme a la ley; coordinar, con el Departamento de Revocaciones y Liquidaciones, lo relacionado con las sociedades y organismos cooperativos que incurran en graves y reiteradas infracciones a la ley de la materia y su reglamento, que ameriten la revocación de autorización de funcionamiento; atender las inconformidades presentadas por los socios cooperativistas en relación con los conflictos y controversias que se susciten, ordenando visitas de inspección o canalizándolas a las instancias correspondientes; y coordinar con las Delegaciones Federales

del Trabajo, la práctica de visitas de inspección y la notificación de documentos diversos. Por su parte, el Departamento de Recursos Administrativos tiene como funciones: tramitar y resolver los recursos previstos por los artículos 25 de la Ley General de Sociedades Cooperativas y 18 y 20 de su Reglamento; instaurar el procedimiento y resolver en los términos del artículo 7 del Reglamento de la Ley General de Sociedades Cooperativas, cuando se tenga conocimiento de situaciones de competencia ruinosa de sociedades y organismos cooperativos, respecto de otras organizaciones de trabajadores; y tramitar lo relativo a los juicios de amparo en los que las autoridades de la Dirección General sean señaladas como responsables.

El Departamento de Revocaciones y Liquidaciones tiene asignadas las siguientes funciones: analizar las actas de visitas de inspección practicadas a las sociedades cooperativas y elaborar los emplazamientos a revocación por las irregularidades detectadas, para que aleguen las cooperativas lo que a su derecho convenga; realizar los acuerdos de revocación de las sociedades cooperativas que hayan incurrido en faltas graves a la ley de la materia; elaborar los acuerdos que dejen sin efecto la autorización de funcionamiento de las sociedades cooperativas por no iniciar actividades en el término señalado por la autoridad competente; elaborar comunicado a la autoridad judicial respecto de la disolución de las sociedades y organismos cooperativos; coordinarse con las Delegaciones Federales del

Trabajo a fin de dar seguimiento a los juicios de liquidación y realizar los trámites necesarios para la expedición de copias certificadas de los documentos que obran en los expedientes cooperativos.

Por lo que se refiere a los Departamentos de Supervisión de Asambleas Generales Sector Pesca y el de Sectores Producción y Consumo, sus funciones son idénticas, avocándose el primero solamente a los organismos y sociedades cooperativas pesqueras por su volumen e importancia y el segundo al resto de tales organismos cooperativos, siendo las siguientes: analizar que la convocatoria emitida para celebrar asamblea general cumpla con la legalidad establecida; verificar en la lista de socios convocados que éstos hayan sido notificados en la forma y términos que al efecto se establece; determinar, con la lista de asistencia, que se haya integrado el quorum legal; comprobar que en las actas exista continuidad en número y fojas, además de que hayan sido inscritas en el libro legalmente autorizado de conformidad con los requisitos que al efecto establecen los artículos respectivos de la ley cooperativa vigente; elaborar el proyecto de oficio mediante el cual se califica en términos de la ley los acuerdos adoptados en las asambleas generales por parte de los socios cooperativistas; y turnar a otros departamentos los asuntos de su competencia que se deriven del análisis de la documentación de los actos sociales de los organismos cooperativos.²¹

^{21/} Manual de Organización. Opus citatus. Págs. 34-43.

Como puede observarse, las funciones de vigilancia generan, por su propia naturaleza, actos de autoridad que en sí mismos constituyen auténticos actos interventorios de molestia y que pueden afectar el interés de organismos y sociedades cooperativos. Al respecto, las visitas de inspección realizadas por la Dirección General de Fomento Cooperativo y Organización Social para el Trabajo, a través del Departamento de Inspección, son un buen ejemplo, ya que tales sociedades y organismos como particulares no ven con agrado ninguna forma de control o vigilancia públicos, pero tal dependencia tiene facultades otorgadas expresamente por la ley para tal efecto (artículo 82 de la Ley General de Sociedades Cooperativas). Sin embargo, la forma en que se efectúan en la práctica tales visitas ha tenido un proceso de transformación positivo, puesto que hasta la década de los ochenta se requisitaba durante las mismas un larguísimo formato prellenado denominado "Acta de Visita de Inspección", en el cual aparecían preguntas con respuesta cerrada, señalando con una cruz la seleccionada y cuyo manejo era exclusivamente a cargo del inspector, reduciéndose así la oportunidad de los visitados a inconformarse sobre la veracidad de los datos asentados, terminando ese documento con la firma de los intervinientes (ver Formato 1).

Actualmente, las actas de visitas de inspección se elaboran en hojas blancas, dándose oportunidad, dentro de su texto a los organismos visitados de declarar lo que a su derecho convenga

ga.

Sobre el contenido de las actas mencionadas, las autoridades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social han considerado necesario sujetarse a lo ordenado por el artículo 16 constitucional, es decir, que se restrinja la actuación a los aspectos señalados por el oficio de comisión. Este último documento, de acuerdo a la información proporcionada por el Departamento de Inspección, señala como objeto de la visita los siguientes puntos generales: verificación del objeto social de la cooperativa a fin de determinar si ésta cumple con el mismo; libros sociales y contables, si se encuentran debidamente actualizados y autorizados en los términos de los artículos 43 y 58 a 63 del Reglamento de la ley de la materia; presentación de balances generales y demás documentación contable; fondos sociales; padrón de socios actualizado; utilización de asalariados; consejos de administración y de vigilancia; e inventario de bienes que usa para cumplir con su objeto social (ver Formato 2).

El formato de ejemplo no es exactamente un oficio de comisión dirigido al inspector actuante sino una solicitud dirigida al Delegado Federal del Trabajo, máxima autoridad laboral federal en las entidades federativas, a fin de que colabore en la práctica de una visita de inspección con personal adscrito a su Delegación, pero señala el contenido que ha de tener, por lo que cambiando el destinatario (dirigiéndolo al inspector actuan

ta) y omitiendo los dos últimos párrafos se obtendría tal documento o inclusive podría anexarse dicho formato firmado por el Director General de Fomento Cooperativo y Organización Social para el Trabajo a un oficio de comisión emitido directamente por el Delegado federal mencionado dirigido al inspector actuante, en relación con la solicitud en cuestión y a fin de darle cumplimiento.

El penúltimo párrafo del formato en cita indica que si el inspector comisionado no encontrase a las personas con quienes pudiera desahogar la visita deberá dejar citatorio para que lo esperen el día siguiente a hora fija, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 310, 311 y 312 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en esta materia (ver Formato 3). La documentación propuesta como ejemplo resulta válida, puesto que la práctica de visitas de inspección cooperativa es una función desconcentrada en México, además de que la gran mayoría de las sociedades cooperativas se localizan en el interior del país (sólo en caso de conflictos graves, en los que inclusive puedan involucrarse los intereses del personal de las Delegaciones Federales del Trabajo realizará la Dirección General de referencia por su cuenta las visitas de inspección cooperativa en las entidades federativas).

La calificación de las actas de visita de inspección, es una función aún no desconcentrada, por lo que las Delegaciones

Federales del Trabajo deben enviar las que practiquen a la Dirección General señalada en la Ciudad de México para tal efecto. Hacia la década de los ochentas, el documento que emitía sobre el particular dicha Dirección General se denominaba "Dictamen del acta de visita de inspección a organismos cooperativos" y en el mismo indicaba, de una parte, las irregularidades detectadas conforme a la ley y de la otra, las medidas correctivas, señalando al final un plazo a la sociedad cooperativa para la corrección de las mismas (ver Formato 4). Este documento ya no se usa actualmente, siendo específico para cada calificación y señalando únicamente las irregularidades detectadas y el plazo para corregirlas, ya que proponer o insinuar medidas correctivas significa un acto de intromisión en la vida cooperativa violatorio de las garantías salvaguardadas por los artículos 14 y 16 constitucionales.

El plazo de referencia es generalmente de 30 días, pero puede prorrogarse a solicitud de la cooperativa hecha antes del término del mismo o bien otorgarse la prórroga al comparecer los representantes de dicho organismo en las oficinas de la Dirección General multicitada o en las de la Delegación Federal del Trabajo correspondiente. En este último caso, dicha Dirección General puede ordenar una visita de verificación para cerciorarse de que la cooperativa ha subsanado las irregularidades cometidas y si, en cualquier hipótesis, la cooperativa no las subsana, podrá ser sancionada.

La Ley General de Sociedades Cooperativas prevé como sanciones (artículo 84) arresto hasta por 36 horas, multa hasta por mil pesos permutable por arresto hasta por 15 días o ambas penas a la vez, mismas que en la actualidad ya no son prácticas. Por tal motivo, la Dirección General citada ha adoptado como sanción la revocación de la autorización para funcionar señalada en el artículo 87 de dicha Ley, toda vez que la renuencia de la cooperativa a corregir las irregularidades detectadas por la autoridad puede ser considerada como infracción grave a la ley, por ser reiterativa e ir en contra de una orden administrativa.

En cuanto a la coordinación con el Departamento de Revocaciones y Liquidaciones sobre los organismos cooperativos que incurran en graves y reiteradas infracciones a la Ley de la materia y su Reglamento que ameriten la revocación de autorización de funcionamiento, existe un acuerdo interno en la Dirección General competente para que los emplazamientos a revocación previstos en el artículo 87 antes mencionado sean efectuados únicamente por el Departamento de Inspección, con base en las sanciones que en la práctica viene aplicando a las sociedades cooperativas, por lo que una vez transcurrido el término para la corrección de tales infracciones, sin que se haya realizado, se envía el expediente al Departamento de Revocaciones y Liquidaciones para los efectos a que haya lugar.

Las últimas dos funciones del Departamento de Inspección son meros trámites en los que el mismo opera como ventanilla, una vez efectuada la revisión y calificación de las actas de visita de inspección cooperativa: si con la visita de inspección se detecta que la cooperativa ha dejado de funcionar, entonces no se formulará una acta de visita de inspección sino una acta circunstanciada que se enviará al Departamento de Revocaciones y Liquidaciones para que inicie el procedimiento liquidador; si a petición de diversos socios inconformes por su exclusión el Departamento de Inspección ordena una visita de inspección que comprueba anomalías al respecto o de la revisión de cualquier acta de visita de inspección se detectan el mismo tipo de irregularidades, entonces el asunto se turnará al Departamento de Recursos Administrativos; y finalmente, la coordinación con las Delegaciones Federales del Trabajo para la práctica de visitas de inspección y la notificación de diversos documentos a las cooperativas es trascendental, toda vez que la mayoría de estas sociedades se ubica en el interior del país.

Contra los actos de autoridad relativos a órdenes de visita de inspección, desahogo de las mismas y calificación de las actas correspondientes no existe recurso alguno, por lo que puede interponerse también amparo indirecto, aunque en la práctica no es común que éste se interponga ya que no acarrea un perjuicio directo sino hasta en tanto dé origen a la revocación para funcionar.

El Departamento de Recursos Administrativos tiene a su cargo la estructuración del procedimiento para el desahogo de dos importantes recursos: el primero se relaciona con el que tienen a su favor los socios cooperativistas con motivo de su exclusión del seno de la sociedad, de acuerdo a lo establecido por los artículos 25 de la Ley General de Sociedades Cooperativas y 18 de su Reglamento, haciéndose extensivo al procedimiento de admisión de socios conforme al artículo 20 del mismo Reglamento; el segundo se refiere al que tienen conforme al artículo 7 del Reglamento de la Ley señalada las organizaciones de trabajadores en caso de que la autorización de funcionamiento de una nueva sociedad cooperativa les venga a deparar una competencia ruinosa.

En el primer caso, se trata de un recurso que no procede oficiosamente, es decir, se concede a petición de parte (artículo 25 de la Ley de la materia), debiendo ocurrir el socio conforme a la Dirección General competente en el plazo de 15 días siguientes al acuerdo de exclusión a fin de que dicha dependencia resuelva la nulidad del procedimiento, si sólo éste se hubiera violado, ordenando su reposición dentro de los 15 días siguientes a la notificación de la resolución, o la reposición del socio si se hubieran presentado violaciones de fondo, recobrando éste de pleno derecho ese carácter y teniendo derecho además a la indemnización correspondiente (artículo 18 del Reglamento de la Ley de la materia). Como se aprecia, ni la

Ley respectiva ni su Reglamento contemplan un procedimiento depurado para la substanciación del recurso, existiendo serias deficiencias en lo relativo a la presentación y valoración de pruebas, por lo que la autoridad mencionada, a fin de dar cumplimiento a las garantías plasmadas en los artículos 14 y 16 constitucionales, ha tenido que utilizar en la práctica supletoriamente otros ordenamientos legales (Código de Comercio, Ley General de Sociedades Mercantiles y Código Federal de Procedimientos Civiles). Dicha autoridad otorga un plazo de 15 días posteriores a la interposición del recurso para la substanciación de un procedimiento de pruebas y alegatos de las partes en conflicto, mismo que es aplicado por analogía del otorgado por el artículo 18 antes mencionado. Cabe señalar que la aceptación del recurso se sujeta a la consideración de la dependencia mencionada, estudiando al respecto el interés jurídico del promovente.

En el segundo caso, si se trata de un recurso oficioso, pues independientemente de que lo pueda interponer el afectado ante la dependencia mencionada, el artículo 7 comentado señala que cuando dicha dependencia competente tenga conocimiento de que la autorización para funcionar concedida a una sociedad cooperativa pueda generar competencia ruinosa a otras organizaciones de trabajadores debidamente autorizadas, dará a conocer a la autoridad laboral el objeto social de la cooperativa cuya autorización se pretenda para que la comunique a los afectados

Actualmente la autoridad laboral es la misma Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por lo que en la práctica el Departamento analizado comunica directamente tal situación a los afectados para que presenten objeciones dentro de los 10 días hábiles siguientes al en que se les haya dado a conocer la solicitud de autorización y, si lo considera conveniente, abrirá un término prudente hasta de 20 días para la rendición de pruebas común para ambas partes y prorrogable por motivo fundado una sola vez hasta por diez días más según la Ley (la dependencia concede 20 días más), debiendo resolver después autorizando o negando el funcionamiento de la cooperativa involucrada.

En virtud de que ni la Ley de la materia ni su Reglamento prevén medio alguno para revocar la resolución emitida en relación con los recursos antes descritos, los afectados con el contenido de la misma pueden interponer juicio de amparo indirecto, de donde deriva principalmente la función del Departamento de Recursos Administrativos para tramitar e intervenir en los juicios de amparo en los que resulten responsables las autoridades de la Dirección General en cuestión. Al respecto, se localizó la siguiente tesis de jurisprudencia, aplicable al caso de que el quejoso sea la Cooperativa como Sociedad:

"Epoca 8a.

TITULO : Demanda de Amparo. Constituye causa de improcedencia cuando no es firmada por el Consejo de Administración, tratándose de Sociedades Cooperativas.

TEXTO : De conformidad con lo dispuesto por los artículos 28 y 29 de la Ley General de Sociedades Cooperativas, la representación legal de una Sociedad Cooperativa se ejerce a través de los miembros del Consejo de Administración, que está integrado por el Presidente, Secretario, Tesorero y Comisionados de Educación y Propaganda, Organización de Producción, o Distribución y de Contabilidad e Inventarios. Por lo tanto, si la demanda de amparo sólo la suscribe el Presidente del Consejo de Administración y no así los demás integrantes de este cuerpo directivo, tal circunstancia constituye motivo de improcedencia, toda vez que corresponde al Consejo de Administración la representación legal de la persona moral y no a uno sólo de sus miembros, por lo que el juicio de amparo resulta improcedente de conformidad con lo dispuesto por la Fracción XVIII del Artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con el numeral cuarto de dicha Ley. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

REFERENCIA: Amparo en Revisión 2601/89. Sociedad Cooperativa de Consumo "Guadalupita", S.C.L. 24 de enero de 1989. Unanimidad de Votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcón. Secretario: Aristeo Martínez Cruz".

De lo anterior se deduce que cualquier promoción legal escrita que intente hacer una sociedad cooperativa debe estar suscrita por todos y cada uno de los miembros del consejo de administración para que se establezca su procedencia y se acepte a procedimiento, lo que no puede ser extensivo a la comparecencia de la sociedad, misma que puede efectuarse a través de representante legal cuyo poderdante sean los mismos integrantes completos del consejo en cuestión.

El Departamento de Revocaciones y Liquidaciones tiene a su cargo básicamente dos importantes procedimientos: el de revoca-

ción de la autorización para funcionar otorgada a las sociedades cooperativas, de acuerdo a lo establecido por el artículo B7 de la Ley de la materia y el relativo a la liquidación judicial de la misma en los términos del capítulo V de dicha Ley y del capítulo VII de su Reglamento. En virtud de que la intervención de la dependencia administrativa competente en este último procedimiento sólo es como parte (integrando la comisión liquidadora) y no como autoridad facultada para emitir una resolución de naturaleza judicial, nuestro interés se restringe al primer procedimiento mencionado, pero destacando únicamente que dicha dependencia es la encargada de incoar el procedimiento liquidador dando aviso a la autoridad judicial una vez que sea determinada por la misma o sea acordada por los socios la disolución de la sociedad cooperativa involucrada.

Respecto a su primera función, analizar las actas de visitas de inspección practicadas a las sociedades cooperativas, la misma ya no se efectúa por este Departamento, puesto que ya no emplaza a las sociedades cooperativas, a fin de evitar duplicidad de funciones con el Departamento de Inspección. Anteriormente, si éste último Departamento consideraba que la cooperativa había incurrido en infracciones graves a la Ley de la materia y su Reglamento o tendía a establecer una situación que pudiera provocar el abatimiento de los salarios u otro perjuicio grave a los trabajadores organizados o al público en general, o estableciera situaciones de competencia ruinosa respecto a otras

cooperativas, todas ellas causales de revocación conforme al artículo 87 de esa Ley, entonces remitía el acta practicada al Departamento de Revocaciones y Liquidaciones para su estudio. Actualmente, el Departamento de Inspección emplaza a revocación de autorización de funcionamiento y si la cooperativa no corrige las irregularidades en el plazo señalado, envía al Departamento de Revocaciones y Liquidaciones el expediente a fin de proceder a revocar la autorización de funcionamiento, mandar cancelar la inscripción correspondiente y dar inicio al procedimiento liquidador conforme a la ley. El artículo 87 señalado también implica la posibilidad, además de la forma directa y oficiosa antes señalada, de la revocación a instancia de parte, que puede hacerse valer por los perjudicados con las actividades irregulares de la cooperativa implicada.

El emplazamiento efectuado por el Departamento de Inspección, tiene como finalidad primordial cumplir con la garantía de audiencia que debe otorgarse al organismo cooperativo intergado a efecto de resolver la revocación comentada conforme al artículo 87 multicitado. En virtud de que tanto la Ley como su Reglamento son omisos en cuanto a establecer un procedimiento para su substanciación, en la práctica se cumplimenta dicho emplazamiento concediendo un plazo de diez días para que la cooperativa alegue lo que a su derecho convenga, mismo que puede ser prorrogable a solicitud de parte y una vez transcurrido, si no se corrigen las irregularidades, se resuelve la revocación

respectiva.

Como resultado de lo anterior, la Dirección de Vigilancia emite un oficio de acuerdo de revocación de la autorización de funcionamiento otorgada a la sociedad cooperativa, a efecto de promover su disolución, liquidación y cancelación de su registro, de conformidad con los artículos 46 fracción V, 82 y 87 de la Ley de la materia y 111 y 112 de su Reglamento (ver Formato 5). En términos similares, también se emite un oficio de acuerdo que deja sin efecto la autorización de funcionamiento de las sociedades cooperativas por no iniciar actividades en el término establecido en el artículo 86 de la Ley comentada. Contra estos oficios, que constituyen resoluciones que implican verdaderos actos de molestia en la esfera cooperativa, es común la interposición del amparo indirecto ante el Juez de Distrito en Materie Administrativa, ya que no existen recursos, significando, junto con las de los recursos administrativos de exclusión y admisión, más del 80% de los conflictos cooperativos atendidos por la Dirección General citada.

La actividad sustantiva de la Subdirección de Supervisión de Asambleas Generales, realizada a través de sus dos Departamentos del mismo nombre, el primero relativo al Sector Pesca y el segundo al resto del universo cooperativo (Sector Producción y Consumo), consiste básicamente en un importante procedimiento dividido en dos etapas: la primera, encaminada al estudio de la

documentación emanada de las asambleas generales celebradas por las sociedades y organismos cooperativos, tanto ordinarias como extraordinarias, misma que se integra de convocatoria y acta de asamblea; la segunda, una vez reunidos los elementos suficientes derivados del análisis anterior, orientada a emitir un documento para manifestar una opinión sobre el procedimiento de celebración y los acuerdos tomados por los socios en tales asambleas conforme a la Ley de la materia y su Reglamento. En la primera etapa no se afectan aún los intereses cooperativos ya que las funciones realizadas son de revisión, tales como verificar en la lista de socios convocados su notificación legal y determinar que se haya integrado el quorum legal. En la segunda, ya existe alguna forma de intervención o molestia en la vida cooperativa, pues al emitir un oficio de opinión en términos de ley en relación con los acuerdos sociales adoptados y con la validez o nulidad de la asamblea, se está limitando la materialización de tales acuerdos en caso de no tomarse nota de los mismos (ver Formato 6).

Al respecto, existe la siguiente tesis de jurisprudencia:

"Epoca 8a.

TITULO : Sociedades Cooperativas, Acuerdos de las Asambleas Generales, toma de nota de las. No afecta intereses jurídicos.

TEXTO : La toma de nota que efectúan las autoridades de 1.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de los acuerdos de las Asambleas Generales de las Sociedades Cooperativas, no afectan los intereses jurídicos de los socios, en virtud de que esos acuerdos valen por sí mismos aún cuando no se tome nota de ellos, de conformidad con el Artículo 22 de la Ley General de Sociedades Cooperativas. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

REFERENCIA; Amparo en Revisión 2002/89. Miguel Ramos Sánchez. 16 de noviembre de 1989. Unanimidad de Votos. Ponente: Carlos Amado Yáñez. Secretario: Mario Sosa Escudero.
 Amparo en Revisión 542/88. Pedro Orijel Herrera y Coagraviados. 10 de junio de 1988. Unanimidad de Votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Cuauhtémoc Carlock Sánchez.
 Amparo en Revisión 2502/90. Ernesto Valdez Bermúdez y Coagraviados. 14 de noviembre de 1990. Unanimidad de Votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Cuauhtémoc Carlock Sánchez".

De acuerdo a la anterior tesis y a lo señalado por dicho artículo 22, la toma de nota o calificación de la Dirección General citada no invalida los acuerdos cooperativos, si son tomados conforme a las bases constitutivas sociales y a la ley de la materia y su Reglamento. De la interpretación de la ley, se deduce que este apego a derecho de los actos cooperativos no puede ser estudiado y declarado por la autoridad mencionada al no ser de su competencia, por lo que, de conformidad a su naturaleza mercantil, dicha declaración sólo puede hacerse, a petición de parte interesada, por la autoridad competente en la materia, es decir, el juez de lo civil del orden común.

En refuerzo de lo anterior, ni la Ley de la materia ni su

Reglamento otorgan facultades a la dependencia administrativa señalada para calificar los actos cooperativos en cuestión, por lo que la misma ha promovido que las bases constitutivas de tales sociedades establezcan la obligación de remitirle sus actas de asamblea para su estudio y calificación, sometiéndose así voluntariamente a este tipo de vigilancia.

Esta situación toma importancia en relación con el trámite de créditos y concesiones de explotación para las cooperativas, ya que generalmente los bancos y dependencias requieren la última toma de nota en la que se avale por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la elección conforme a derecho del consejo de administración vigente, pues el mismo tiene la representación legal de la sociedad.

Sobre el particular se localizó la siguiente sentencia ejecutoria:

"Cooperativas. Validez de sus acuerdos (Facultades de las Direcciones de Fomento Cooperativo y de Tránsito Federal). Conforme a los Artículos 83 y relativos a la Ley General de Sociedades Cooperativas, la vigilancia que la Secretaría de Industria y Comercio tiene derecho a ejercer sobre las sociedades cooperativas tiene por objeto dar aviso a las mismas de las irregularidades que se adviertan, para que sean corregidas; proponer las medidas necesarias para corregir dichas irregularidades y aplicar las sanciones que procedan. Pero no puede decirse legalmente que los acuerdos tomados por dichas sociedades requieran, como condición suspensiva para tener validez legal, la aprobación previa por parte de la Dirección General de Fomento Cooperativo. Lugo la Dirección General de Tránsito Federal, dentro

de la esfera de su competencia, Artículos 152 y relativos de la Ley de Vías Generales de Comunicación, sí puede tener por válidos los acuerdos legalmente tomados por una sociedad cooperativa, aunque no cuenten con la aprobación previa de la Dirección General de Fomento Cooperativo. Pero dicha Dirección General de Tránsito Federal obviamente no puede, mediante la aprobación que otorgue a tales acuerdos, subsanar sus deficiencias legales intrínsecas, independientemente de que las apruebe o no, la Dirección General de Fomento Cooperativo.

Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa. Séptima época. Amparo en Revisión RA-203/69 (1380/67). José Durán Mejía y Coagraviados. 5 de abril de 1971. Unanimidad de Votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Vol. 28, 6a. Parte. Pág. 27".

De esta sentencia se interpreta que tales trámites no requieren de la calificación previa de las actas de asamblea de dichos organismos hecha por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, pero tampoco pueden convalidar sus deficiencias legales intrínsecas. Por esta razón, tanto los bancos como las autoridades que otorgan concesiones a sociedades cooperativas requieren regularmente de la calificación antes citada, a fin de cerciorarse de la representación cooperativa y del acuerdo social mediante el cual se autorizó la solicitud de la concesión o crédito correspondientes, teniendo en tal situación la mayor importancia la emisión motivada, fundamentada y oportuna de la toma de nota respectiva.

Como corolario de todo lo anteriormente planteado, se desprende la existencia de una serie de documentos dirigidos a las

sociedades cooperativas que, al ser considerados como actos de molestia, precisan estar debidamente fundados y motivados (emitidos por autoridad competente) a fin de no ser impugnados de inconstitucionales, por lo que deben existir los acuerdos delegatorios de facultades para que los emitan los mandos medios de la Dirección General de Fomento Cooperativo y Organización Social para el Trabajo y los Delegados Federales del Trabajo, siendo aplicable al respecto la siguiente tesis de jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación con el número 76 (modificada mediante el acuerdo G/ 97/ 90):

"COMPETENCIA.- ES NECESARIO FUNDARLA EN EL TEXTO MISMO DEL ACTO DE MOLESTIA. La garantía del artículo 16 Constitucional, consistente en que todo mandamiento de autoridad se emita por autoridad competente, cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien esté legitimado para ello, expresándose en el texto del mismo el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue la legitimación, pues en caso contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión para examinar si la actuación de la autoridad se encuentra dentro del ámbito competencial respectivo, esto es, si tiene facultad o no para emitirlo".

Finalmente, con el propósito de evaluar las funciones de vigilancia cooperativa de la Dirección General antes citada en relación con sus resultados en el funcionamiento regular de tales sociedades conforme a la ley, a cuyo objetivo están encaminadas, se presenta la situación que las mismas tenían al final de 1988, de acuerdo a la condición de vigancia de sus consejos

directivos (ver Cuadro 3). Se observa que sólo 1742 cooperativas de las 8017 que se encontraban activas, o sea un 21.73% del total, tenían consejos vigentes, de las cuales 1301 eran de producción y 441 de consumo.

Aunque no se cuenta con información estadística homogénea para el sexenio actual, durante el periodo comprendido entre enero de 1991 y enero de 1993 se presentaron 3113 situaciones de consejos vencidos mientras que se renovaron sólo 1362 de ellos, considerando todo el universo de tramitación cooperativa, o sea con posibilidad de repetición de vencimiento o actualización de alguna cooperativa en particular (ver Cuadro 4). La situación anterior se ratifica con la estadística relativa a las sociedades cooperativas con registro vigente, de las cuales, al 31 de enero de 1993, habían celebrado y reportado su última asamblea hasta antes de 1989 un total de 6516, en 1989 un total de 987, en 1990 un número de 1204, en 1991 un monto de 1173, en 1992 la cantidad de 632 y en 1993 sólo una (ver Cuadro 5). Cabe mencionar que aunque se manejan solamente las cooperativas que reportaron a la autoridad competente la celebración de sus asambleas, independientemente de que un mayor número de ellas las realicen con mayor regularidad, las cifras son sumamente altas, toda vez que no se sabe si 6516 cooperativas efectuaron dichos actos sociales de 1989 a la fecha, lo que en resumen podría implicar un funcionamiento irregular de tales sociedades en nuestro país.

CONCLUSIONES

Las relaciones que han existido entre el movimiento cooperativo y el Estado mexicano han dado muestras de dependencia y control, pues la dirigencia de aquél ha considerado necesaria la intervención estatal para garantizar su subsistencia y el Estado ha contemplado a las cooperativas como un mecanismo de di tensión social que abre posibilidades de participación económica a grupos marginados.

La actitud estatal hacia el movimiento ha estado estrechamente ligada con la filosofía jurídico-política del liberalismo social, como resultado de las condiciones sociales de nuestra nación durante su historia, marcadas por enormes diferencias económicas, culturales y raciales, agregando al esquema liberal clásico importantes elementos de justicia social que derivaron en el constitucionalismo social y cuyo resultado fue una economía social de mercado, en la que el Estado tiene una obligación positiva de intervenir para garantizar la materialización del mismo. En este contexto, el movimiento cooperativo cuenta con dos importantes opciones constitucionales: el ordenamiento de que el Estado apoye al sector social de la economía y la obligación del mismo de promover la organización social para el trabajo.

La intervención estatal no puede ser absoluta, pues si la tutela de los derechos sociales le obliga a intervenir, el respeto a las garantías individuales se lo impide.

La rectoría del Estado se ha ejercido con su participación directa en la economía y con la regulación de las actividades privadas para atacar los monopolios (dada la función social otorgada a la propiedad) y abrir posibilidades de participación económica a todos los grupos sociales. Para tal efecto, la estrategia de desarrollo se basa en una coparticipación social, dentro de la cual el sector social contribuye enormemente a garantizar una más justa distribución de la riqueza social, pues sus formas organizativas (cooperativas, ejidos, etc.), combaten efectivamente los monopolios y constituyen un contrapeso de las fuerzas económicas del mercado.

La sociedad cooperativa resulta el más viable proyecto frente a las empresas sindicales, la ineficacia de las microempresas y pequeños comercios familiares y la pobreza de los campesinos, artesanos y autoempleados. La función cooperativa puede ser aquí de integración hacia adentro del sector social, para otorgarle fuerza negociadora hacia afuera, frente a los sectores privado y público, reafirmandose así el principio de ayuda mutua frente al débil esfuerzo individual (hay alrededor de 40 millones de personas que componen el sector social en México).

El movimiento cooperativo se ha visto afectado por la corrupción y la ineficiencia, pues sus dirigentes lo utilizan para alcanzar posiciones políticas y existen élites que manejan las cooperativas más prósperas en su beneficio personal. Estos factores hacen que el fomento cooperativo sea en nuestro país, lejos de un esfuerzo programático de participación y distensión social, una simple moda sexenal. Así, el cooperativismo ha sido relegado dentro de la estrategia redistribuidora estatal, frente a las empresas de solidaridad social.

Los resultados de la actitud tutelar estatal hacia el movimiento muestran su fracaso, ya que los dos últimos sexenios han tenido que afrontar un problema creado por los anteriores, al haber visto en él una solución a una serie de dificultades propias de un país dependiente, promoviéndolo sin una adecuada orientación.

El argumento cooperativo como mecanismo redistributivo no es malo en sí, pero su impacto positivo está íntimamente ligado a la forma específica en que lo contemple el Estado, a sus medios de control internos y a la asimilación de su doctrina por parte de sus agremiados, pues si la corrupción y las prácticas desleales se generalizan en una sociedad lucrativa, la educación cooperativa debe surgir con diáfano protagonismo para ofrecer una opción democrática y participativa. El problema se reduce a un ámbito cultural, porque el cambio es cultura, porque lo

que somos o queremos ser es producto de la cultura.

La adopción del modelo de Estado subsidiario por el gobierno actual, caracterizado por la desestatización y la desregulación, originó que la normatividad sobre el fomento cooperativo se haya reducido notablemente, pues ya no existe la exclusividad o preferencia cooperativas en ciertas actividades (pesca, turismo social, etc.) La desregulación busca así suprimir limitaciones legales a la inversión privada en actividades que antes le estaban vedadas, lo que significa una revaloración del concepto de fomento.

La desestatización y desregulación económica no significan que el nuevo Estado subsidiario sea débil, ya que libera recursos y concentra esfuerzos en cumplir con sus funciones de vigilancia y control. En el ámbito cooperativo, debe orientarse a conseguir que dicho sector funcione conforme a derecho, ejerciendo sus facultades sobre la materia mediante diversas órdenes administrativas.

La intervención estatal administrativa debe estar previamente contemplada en la ley. Existe un gran vacío en nuestro sistema jurídico al no regular en la ley competencial básica las facultades de vigilancia cooperativa que ejerce el ejecutivo a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (a esta dependencia se le atribuyen dichas facultades en su Regla-

mento Interior, resolviendo así tal omisión, pero en franca oposición al espíritu de la ley); tal disposición reglamentaria no señala en qué consisten y cómo habrán de realizarse los actos derivados de tales facultades, dejando con ello en estado de indefensión tanto a las sociedades cooperativas como a sus socios.

Además, los órganos administrativos que señala el Manual de Organización de dicha Secretaría no tienen competencia para emitir por sí mismos los actos de autoridad cooperativos sin la premisa de que éstos estén considerados en el Reglamento Interior respectivo y de que, en su defecto, existan los acuerdos delegatorios de facultades previamente publicados en el Diario Oficial de la Federación. La figura del amparo surge aquí como una solución para la cooperativa y sus integrantes contra dichos actos de autoridad, impidiendo que se hagan nugatorias sus garantías constitucionales.

Existen también aspectos favorables para la cooperativa y sus miembros respecto a la forma concreta en que la autoridad administrativa aborda sus funciones en la materia, estableciendo así atenuantes prácticos a la normatividad aplicable (otorgamiento de prórrogas para el funcionamiento de las nuevas cooperativas) y puede inclusive ampliarse el alcance del contenido de la ley, como en la prórroga de diez días para el rendimiento de pruebas en el recurso del artículo 7 del Reglamento de la

Ley, pues la dependencia la amplía a veinte días.

La Ley de la materia no contempla un procedimiento para desahogar los recursos administrativos, por lo que se tiene que echar mano de la normatividad supletoriamente aplicable.

Como los actos de vigilancia representan una afectación de la esfera jurídica cooperativa y también una intervención necesaria para que el Estado asegure que toda cooperativa cumpla su función social, debe cotejarse el impacto de molestia causado con la efectividad interventoria para alcanzar el interés general, concluyéndose que la situación no resulta optimista, ya que sigue predominando en la actualidad un funcionamiento irregular de esas formas asociativas en nuestro país.

RECOMENDACIONES

A fin de solventar la diversa problemática planteada, se proponen las siguientes recomendaciones:

- Ampliar la asignación de recursos financieros a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para que tenga mayor cobertura en el Programa Anual de Visitas de Inspección Cooperativa.
- Reforzar la realización de cursos y asesorías económico-jurídicas para las sociedades cooperativas y otorgar becas para los socios cooperativistas más capacitados a fin de que sean los encargados de actualizar los procedimientos financieros y legales en el seno de cada cooperativa.
- Establecer en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 40) las atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en materia de vigilancia cooperativa.
- Desglosar en el Reglamento Interior de dicha Secretaría en forma concreta en qué consisten las atribuciones en materia cooperativa a fin de determinar, con el debido respaldo legal, cómo deben preverse en el Manual de Organización interno de la misma.

- Realizar los acuerdos delegatorios de facultades que sean necesarios a fin de que tanto los mandos medios de la Dirección General de Fomento Cooperativo y Organización Social para el Trabajo como los delegados federales del trabajo y el personal a su cargo tengan la competencia necesaria para intervenir en los actos cooperativos y emitir las resoluciones y notificaciones que al respecto se requieran.

- Incorporar en la Ley General de Sociedades Cooperativas (artículo 25) y en su Reglamento (artículos 7, 18 y 20) los procedimientos específicos que se requieran para la substanciación y desahogo de los recursos que otorgan de una manera sencilla y sumaria, a fin de que los organismos cooperativos y sus miembros los interpreten fácilmente y puedan efectuarlos personalmente o a través de sus representantes legales (consejos de administración).

Finalmente, a fin de dar cabal cumplimiento a las recomendaciones internacionales en materia de procedimiento administrativo, aplicables tanto a los recursos como a los acuerdos de revocación de autorización para funcionar antes descritos, se proponen las siguientes recomendaciones específicas:

- Establecer los mecanismos legales y administrativos necesarios para que se otorgue en la práctica la garantía constitucional de audiencia a las partes en conflicto, observando para tal

efecto que las notificaciones sean efectuadas conforme a la ley y que en ésta se den las facilidades suficientes para que la parte con mayor desventaja procesal (generalmente los socios) pueda recabar las pruebas que les sean necesarias, otorgándole plazos y prórrogas amplias así como la suplencia de la queja en los casos específicos de exclusión y admisión.

- Establecer claramente los medios de prueba que puedan ser utilizados por las partes dentro de los procedimientos incorporados a la ley de la materia y su reglamento, así como la valoración asignada a los mismos.

- Determinar en el artículo 86 del Reglamento de la Ley el plazo mínimo al cual deben sujetarse las nuevas cooperativas para iniciar operaciones, independientemente de que pueda ser ampliado y prorrogado de acuerdo al tipo de actividad que vayan a realizar cada una de ellas.

- Establecer expresamente en el artículo 82 de la ley de la materia que las facultades de revisión cooperativa caducan a los cinco años por analogía con la normatividad fiscal (artículo 67 del Código Fiscal de la Federación), a fin de salvaguardar la garantía de seguridad jurídica de las cooperativas como gobernados, en su relación con el poder público.

- Cuidar estrictamente que todos los actos administrativos que

afecten a la cooperativa como particular, tengan una motivación sumaria y una fundamentación adecuada a fin de no dejarla en estado de indefensión.

- Determinar en la Ley de la materia y su Reglamento las formas de notificación a los organismos cooperativos de las resoluciones y acuerdos correspondientes.

- Incorporar expresamente en el texto de la Ley la declaratoria de que todo quebrantamiento de las normas que fijen garantías de procedimiento para la cooperativa o sus socios como particulares provoca, ipso iure, la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad de quienes las infrinjan, dada la naturaleza y fines sociales de esa forma organizativa.

BIBLIOGRAFIA

- 1 - Babeuf, Graco y otros. El Socialismo anterior a Marx. Editorial Grijalbo. Colección 70 n.º 51. Madrid, 1975.
- 2 - Cassagne, Juan Carlos. La intervención administrativa. Editorial Abeledo-Perrot. s/ed. Buenos Aires, 1992.
- 3 - Cardá y Richart, Baldomero. La cooperación. Su aspecto económico y social. Editorial Nacional (EDINAL). s/ed. México, 1964.
- 4 - Ciurana Fernández, José María. Curso Superior de Cooperación. Casa Editorial Bosch. 1.ª edición. Barcelona, 1969.
- 5 - Díez Argal, Wenceslao. El socio cooperativo (garantías y reg cursos). Editorial CEAC. Biblioteca CEAC de Cooperativismo. 1.ª edición. Barcelona, 1984.
- 6 - Engels, Federico. Del socialismo utópico al socialismo científico. Editorial Progreso. Moscú, 1975.
- 7 - Farrell Cubillas, Arsenio. Acta de la Trigesimo primera sesión ordinaria de la Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, 16 de mayo de 1985.
- 8 - Ferguson, J.M. Historia de la Economía. Editorial Fondo de Cultura Económica. 4.ª edición. México, 1966.
- 9 - Fraga, Sabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 26.ª edición. México, 1987.
- 10- González, José María. Selección de Artículos de. Del Artesano al Socialismo. Editorial Oasis/SEP. Colección SEP/Setentas. 1.ª edición. México, 1974.
- 11- Mantilla Molina, Roberto L. Derecho Mercantil. Editorial Porrúa, S.A. 5.ª edición. México, 1974.
- 12- Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. 1.º curso. Editorial Harla. s/ed. México, 1991.
- 13- Medin, Izvi. El minimato presidencial: historia política del maximato (1928-1935). Editorial Era. 1.ª edición. México, 1982.

- 14- Nast, Alfred. Code de la Coopération. Etude sur le régime legal et réglementaire de la coopération en France. Editorial Librairie de Recueil Sirey. 1ª edición. París, 1928.
- 15- Reyes Heróles, Jesús. El liberalismo mexicano en pocas páginas. Editorial Fondo de Cultura Económica-SEP. Colección Lecturas Mexicanas. No. 100. 1ª edición. México, 1985.
- 16- Rojas Coria, Rosendo. Tratado de Cooperativismo Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica. 3ª edición. México, 1984.
- 17- Rojina Villegas, Rafael. Derecho Civil Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 5ª edición. México, 1986.
- 18- Rosebuj, Tulio. La empresa cooperativa. Editorial CEAC. Biblioteca CEAC de Cooperativismo. 1ª edición. Barcelona, 1982.
- 19- Salinas de Gortari, Carlos y otros. La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta. U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. 1ª edición. México, 1985.
- 20- Salinas Fuente, Antonio. Derecho Cooperativo. Editorial Cooperativismo. s/ed. México, 1954.
- 21- Secretaría del Desarrollo Social. Programa Nacional de Solidaridad. Gaceta de Solidaridad números 55, 56, y 57.
- 22- Secretaría de Gobernación. Exposición de motivos correspondiente a la Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 Constitucionales. México, 1985.
- 23- Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Oficialía Mayor. Manual de Organización. Diario Oficial de la Federación. 5 de julio de 1973.
- 24- Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Unidad Coordinadora de Políticas, Estadísticas y Estudios del Trabajo. Cuaderno Información Básica sobre las Sociedades Cooperativas en México. México, 1989.
- 25- Seraev, S. El Socialismo y las Cooperativas. Editorial Progreso. Moscú, 1981.
- 26- Torres Dávila, Rogelio. Derecho de la Seguridad Social. Facultad de Derecho U.N.A.M. Apuntes de Clase. 6 de junio de 1990.

A N E X O S

Organigramas

1.- Dirección General de Fomento Cooperativo y Organización Social para el Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Cuadros

1.- Resumen de actividades realizadas por las dependencias fomentadoras durante el periodo 1983-1988.

2.- Sociedades Cooperativas registradas en México, por periodo presidencial (desde la promulgación de la ley cooperativa vigente).

3.- Sociedades Cooperativas según condición de vigencia de sus consejos y sector de actividad económica.

4.- Sociedades Cooperativas con registro vigente, vencimientos y renovaciones de consejos. Periodo 1991-1993.

5.- Sociedades cooperativas con registro vigente por objeto social y año de la última asamblea celebrada y reportada.

Formatos

1.- Acta de visita de inspección a organismos cooperativos.

2.- Oficio de comisión para visita de inspección a organismos cooperativos.

3.- Citatorio para la práctica de visita de inspección a organismos cooperativos.

4.- Dictamen del acta de visita de inspección a organismos cooperativos.

5.- Acuerdo de revocación de la autorización de funcionamiento otorgada a una Sociedad Cooperativa.

6.- Oficio de opinión sobre asambleas generales celebradas por organismos cooperativos.

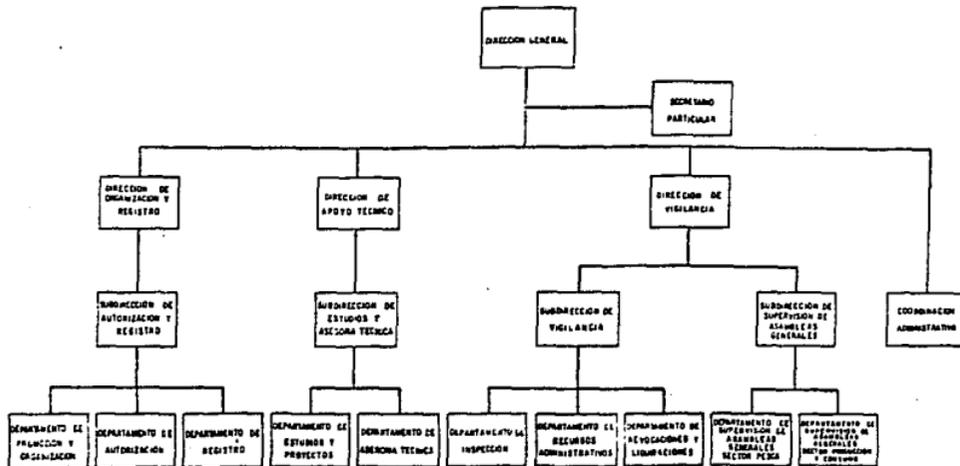
Organigrama 1

Dirección General de Fomento Cooperativo y Organización Social
para el Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión
Social.



SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

SUBSECRETARIA "B"



DIRECCION GENERAL DE FOMENTO COOPERATIVO Y ORGANIZACION SOCIAL PARA EL TRABAJO

C u a d r o 1

**Resumen de las actividades realizadas por las dependencias
fomentadoras durante el periodo 1983-1988.**

RESUMEN DE ACTIVIDADES REALIZADAS POR LAS DEPENDENCIAS FOMENTADORAS DURANTE EL PERIODO
1983-1988*

DEPENDENCIA	ACTIVIDADES DE FOMENTO REALIZADAS.								
	APOYO P/ CONST.	ASESORIAS	OPEDON DE VIAS.	CONSEJOS COOP.	CURSOS	REGISTROS	ESTUDIOS COOP.	CREDITOS	
								NUMERO	IMPORTE V
SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS. (SARE)	480	695	577						
SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA. (SRA)		101	316	41	4				
BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL. (BANRURAL)							507	20297.0	
FIDEICOMISOS INSTITUIDOS EN RELA- CION CON LA AGRICULTURA (FIRA)							660	82063.0	
FIDEICOMISO PARA OBRAS SOCIALES A CORTESOS CORTES DE ESCASO RECURSO (FIOSECR)							2	102.0	
FINANCIERA NACIONAL AZUCARERA (FINASA)								100471.0	
SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. (SEDEFI)	997	979		85	4				
FONDO DE GARANTIA Y FOMENTO A LA PEQUEÑA Y MEDIANA INDUSTRIA (FOGAIN)							31	2259.0	
SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (SCT)	29								
BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS (BANCOBAS)								4374.0	

DEPENDENCIA	ACTIVIDADES DE FOMENTO REALIZADAS								
	APOYO P/ CONST.	ASESORIAS	OPINION DE VIAB.	CONSOLID. COOP.	CURSOS	REGISTROS	ESTUDIOS COOP.	CREDITOS	
								NUMERO	IMPORTE 1/
SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL. (SEMP)				3					
SECRETARIA DE PESCA (SEPECSA)	359	466		248		12			
BANCO NACIONAL PESQUERO Y PORTUARIO (BANPESCA)								1139	180281.0
FONDO NACIONAL PARA EL DESA — RROLLO PESQUERO (FONDEPESCA)									4622.0
SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA (SEDUE)	252	136	891				3		
SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL (STPS)		45467		330		3112			
T O T A L E S	2117	46865	2763	129	586	3112	15	2339	394469.0

* AL MES DE OCTUBRE

1/MILLONES DE PESOS

FUENTE: CUADERNO DE INFORMACION BASICA SOBRE SOCIEDADES COOPERATIVAS EN MEXICO, UCPEET. STPS.

C u a d r o 2

**Sociedades Cooperativas registradas en México, por periodo
presidencial (desde la promulgación de la ley cooperativa
vigente).**

SOCIEDADES COOPERATIVAS REGISTRADAS EN MEXICO, POR PERIODO PRESIDENCIAL
(DESDE LA PROMULGACION DE LA LEY COOPERATIVA VIGENTE).

PERIODO PRESIDENCIAL (DESDE LA LEY COOPERATIVA VIGENTE)	NUMERO DE COOPERATIVAS REGISTRADAS				PRESIDENTE EN TURNO
	PRODUCCION	CONSUMO	TOTAL	VARIACION PORCENTUAL (%)	
1938 - 1940	986	541	1,527		LAZARO CARDENAS
1941 - 1946	936	390	1,326	86.83	MANUEL A. CAMACHO
1947 - 1952	579	169	748	26.21	MIGUEL ALEMAN
1953 - 1958	340	119	459	12.74	ADOLFO R. CORTINES
1959 - 1964	247	145	392	9.65	ADOLFO L. MATEOS
1965 - 1970	210	86	296	6.64	GUSTAVO D. ORDAZ
1971 - 1976	1,000	862	1,862	39.21	LUIS ECHEVERRIA
1977 - 1982	3,711	705	4,416	66.80	JOSE L. PORTILLO
1983 - 1988	1,067	2121	3,188	28.91	MIGUEL DE LA MADRID
1989 - 1993 *	948	304	1,252	8.80	CARLOS SALINAS
T O T A L	10,024	5442	15,466		

* HASTA EL 31 DE ENERO DE 1993.

FUENTE: ROJAS CORIA, ROSENDO, "TRATADO DE COOPERATIVISMO MEXICANO" (periodo 1938 - 1982)
REGISTRO COOPERATIVO NACIONAL (periodo 1983 - 1993).

C u a d r o 3

**Sociedades Cooperativas activas según condición de vigencia de
sus consejos y sector de actividad económica.**

SOCIEDADES COOPERATIVAS ACTIVAS SEGUN CONDICION DE VIGENCIA DE SUS CONSEJOS Y SECTOR DE ACTIVIDAD ECONOMICA *

CONDICION DE VIGENCIA DE LOS CONSEJOS.	TOTAL	PRODUCCION						CONSUMO			
		TOTAL	AGROP.	FESQ.	IND.	TRANSP.	SERVS.	TOTAL	FINAL	INTERM.	COMERCIALIZACION.
NUMEROS ABSOLUTOS.											
COOPERATIVAS ACTIVAS.	8017	5743	2741	1297	1027	453	225	2274	518	1357	399
CON CONSEJO VIGENTE.	1742	1301	145	675	281	132	68	441	89	347	5
SIN CONSEJO VIGENTE.	6275	4442	2596	622	746	321	157	1833	429	1010	394
NUMEROS RELATIVOS											
COOPERATIVAS ACTIVAS.	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
CON CONSEJO VIGENTE.	21.73	22.65	5.29	52.04	27.36	29.14	30.22	19.39	17.18	25.57	1.25
SIN CONSEJO VIGENTE.	78.27	77.35	94.71	47.96	72.64	70.86	69.78	80.61	82.82	74.43	98.75

* AL 31 DE DICIEMBRE DE 1988.

FUENTE: CUADERNO DE INFORMACION BASICA SOBRE SOCIEDADES COOPERATIVAS EN MEXICO. UNIDAD COORDINADORA DE POLITICAS, ESTADISTICAS Y ESTUDIOS DEL TRABAJO. SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

C u a d r o 4

**Sociedades Cooperativas con registro vigente, vencimientos y
revocaciones de consejos. Periodo 1991-1993.**

SOCIEDADES COOPERATIVAS CON REGISTRO VIGENTE, VENCIMIENTOS Y RENOVACIONES DE CONSEJOS

PERIODO 1991 - 1993

AÑO	VENCIMIENTOS			RENOVACIONES		
	TOTAL	PRODUCCION	CONSUMO	TOTAL	PRODUCCION	CONSUMO
1991	1000	505	495	849	708	141
1992	1261	791	470	489	390	99
1993	852	713	139	24	21	3
TOTAL	3113	2009	1104	1362	1119	243

FUENTE: REGISTRO COOPERATIVO NACIONAL. DIRECCION GENERAL DE FOMENTO COOPERATIVO Y ORGANIZACION SOCIAL PARA EL TRABAJO. SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

C u a d r o 5

**Sociedades Cooperativas con registro vigente por objeto social
y año de la última asamblea celebrada y reportada.**

SOCIEDADES COOPERATIVAS CON REGISTRO VICENTE POR ORBITO SOCIAL
 Y AÑO DE LA ÚLTIMA ASAMBLEA CERRADA Y REPORTADA *

AÑO	TOTAL	PRODUCCION	CONSUMO
ANTES DE 1989	6516	4509	2007
1989	987	480	507
1990	1204	709	495
1991	1173	951	222
1992	632	538	94
1993	1	0	1
TOTAL	10513	7187	3326

* AL 31 DE ENERO DE 1993.

FUENTE: REGISTRO COOPERATIVO NACIONAL. DIRECCION GENERAL DE
 FOMENTO COOPERATIVO Y ORGANIZACION SOCIAL PARA EL
 TRABAJO. SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

Formato 1

Acta de visita de inspección a organismos cooperativos.





SECRETARÍA DEL TRABAJO
 PREVISION SOCIAL

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL
 DIRECCION GENERAL DE FOMENTO COOPERATIVO Y ORGANIZACION SOCIAL PARA EL TRABAJO
 DEPARTAMENTO DE SUPERVISION
 CENTRO NACIONAL DE INFORMACION Y ESTADISTICAS DEL TRABAJO
 ACTA DE VISITA DE INSPECCION A ORGANISMOS COOPERATIVOS

FORMATO 1

Fecha de inicio de la visita de inspección

--	--	--	--	--	--

Número de oficio

Hora de inicio de la visita de inspección

Número de expediente

62 (72)/-

ASUNTO

Se levantó acta de visita de inspección al organismo cooperativo que se indica, de acuerdo a los artículos 82 de la Ley General de Sociedades Cooperativas y III y II2 de su reglamento

216

DATOS GENERALES

Nombre del inspector: _____

Unidad de adscripción _____
 dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Número del oficio que ordena la inspección: _____ Fecha del oficio: _____

Nombre de las personas que atendieron al inspector: _____

La inspección se practicará con los miembros del Consejo de Administración y Vigilancia o con las personas físicas que administran de hecho la Sociedad Cooperativa, sin mencionar los cargos que desempeñan, quienes una vez enterados del contenido del citado oficio, se procederá a desarrollar la diligencia en fundamento en la dispuesto en los artículos 82 de la Ley General de Sociedades Cooperativas y III y II2 de su Reglamento

En el desahogo de la presente inspección, se usará los términos siguientes: "La Secretaría", por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; "La Sociedad Cooperativa", por la Sociedad Cooperativa en cuestión; "Ley", por Ley General de Sociedades Cooperativas y "El Reglamento", por el Reglamento de la Ley General de Sociedades Cooperativas.

(F-21)

PATENTE Y ACTA Y BASES CONSTITUTIVAS.

D **R** **E** **S** **T** **R** **O** **1**
11-21 13-21

FORMATO 1 a)

1- ¿Tiene la Sociedad Cooperativa en su poder el original del Acta y Bases Constitutivas? MARQUE CON "X"

SI,

NO, CAUSAS, (ESPECIFIQUE)

2- ¿Tiene la Sociedad Cooperativa en su poder el original de la Patente de Registro? MARQUE CON "X"

SI,

NO, CAUSAS, (ESPECIFIQUE)

_____ (PASE A LA PRES. NUM. 5)

3- ¿Coincide el nombre de la Sociedad Cooperativa que aparece en la Patente o en el Acta y Bases Constitutivas con el expresado en el oficio de comisión? MARQUE CON "X"

SI.

NO.

4- ¿Coincide el número de registro de la Sociedad Cooperativa que aparece en la Patente con el expresado en el oficio de comisión? MARQUE CON "X"

SI

NO

5- Nombre o denominación de la Sociedad Cooperativa.

S **E** _____ (13-21)
 D **R** **E** **S** **T** **R** **O** **1** _____ (13-21)
 D **R** **E** **S** **T** **R** **O** **1** _____ (13-21)
 D **R** **E** **S** **T** **R** **O** **1** _____ (13-21)

(F-21) 217

7B.-OTROS ASUNTOS, (ESPECIFIQUE).

FORMATO 1 b)

TERMINACION DE LA VISITA DE INSPECCION

NO HABIENDO OTRO ASUNTO POR INVESTIGAR SE LEVANTA LA PRESENTE ACTA

FECHA DE TERMINACION DE LA VISITA DE INSPECCION

1954
117-221

HORA DE TERMINACION DE LA VISITA DE INSPECCION

NOMBRE Y FIRMA DEL INSPECTOR

NOMBRE

FIRMA

NOMBRE Y FIRMA DE LOS INFORMANTES

NOMBRE

FIRMA

NOMBRE

FIRMA

NOMBRE

FIRMA

NOMBRE

FIRMA

NOMBRE

FIRMA

NOMBRE

FIRMA

220 (1-11)

F o r m a t o 2

**Oficio de comisión para visita de inspección a organismos
cooperativos.**



SECRETARÍA DEL TRABAJO
Y PREVISIÓN SOCIAL

DEPENDENCIA: SUBSECRETARÍA "B"
DIRECCIÓN GENERAL DE FOMENTO
COOPERATIVO Y ORGANIZACIÓN
SOCIAL PARA EL TRABAJO,
MESA: SUBDIRECCIÓN DE VIGILANCIA
NÚMERO DEL OFICIO:
ESPECÍFICO:

cc 3

ASUNTO: AUT:
Se solicita su colaboración para
practicar Visita de Inspección.

México, D.F., a

FORMATO 2

C. DELEGADO FEDERAL DEL TRABAJO
EN EL ESTADO DE

Visto el expediente de referencia y con fundamento en los artículos 40, fracciones X y XIX, Quinto y Sexto Transitorios de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 20, fracciones IV y V del Reglamento Interior de esta Secretaría; 82 de la Ley General de Sociedades Cooperativas; 111 y 112 de su Reglamento; que otorgan facultades a esta Dirección General para propiciar y vigilar que los actos de las Sociedades - Cooperativas se ajusten a las disposiciones legales de la Materia; y agtuando de conformidad con el Acuerdo del 30 de Mayo de 1980 expedido -- por el C. Secretario del Ramo, solicito a usted disponer lo conducente a fin de que sea practicada Visita de Inspección a la Sociedad Cooperativa

Para el cumplimiento de la Visita mencionada, deberá el Organismo Cooperativo proporcionar los datos y elementos que se le requieran, mostrarnos Libros Sociales, Contables y demás documentación, permitiendo el acceso a sus oficinas y establecimientos, debiendo dar especial atención a los siguientes puntos:

- 1.- Si la Cooperativa cumple con el objeto social para el cual fue autorizada y en su caso detallar ampliamente de qué manera lo hace. Para tal efecto el objeto social es el que se describe en la siguiente hoja:

AL COMPTERAR ESTE OFICIO CÍTESE
AL SEÑALADO EN EL OFICIO
DEL SEÑALADO SUPLENTE DEL SEÑALADO

...: 2



SECRETARIA DEL TRABAJO
Y PREVISION SOCIAL

DEPENDENCIA

CG 3

SECCION
MESA
NUMERO DEL OFICIO
EXPEDIENTE

FORMATO 2 a)

ASUNTO:

- 3 -

2.- Que sus Libros Sociales y Contables se encuentren debidamente actualizados y autorizados en los términos de los artículos 43 y 58 a 64 del Reglamento de la Ley de la Materia. Al respecto se recabará la siguiente información:

- a) Libro de Actas de Asambleas Generales.- Número de Actas asentadas en el mismo, indicando la fecha de las Asambleas, número progresivo que le correspondiera a cada una de ellas, fojas en las que quedaron inscritas y el número del Libro de Actas de Asambleas Generales correspondiente, verificando si está a cargo del Secretario del Consejo de Administración.
- b) Respecto a los Libros de Actas del Consejo de Administración,- de Actas de cada una de las Comisiones Especiales y de Actas del Consejo de Vigilancia, se observará lo indicado en el inciso anterior.
- c) Libro de Registro de Socios.- Se verificará si cada hoja se destina a un solo socio, asentando el nombre completo de éste, su domicilio, nacionalidad, estado civil, profesión, fecha de la Asamblea en que hubiere sido admitido y separado, en su caso, número de Certificados de Aportación que hubiera suscrito, exhibiciones hechas, devoluciones y reembolsos, nombre del beneficiario o beneficiarios en caso de muerte, y la firma del socio correspondiente y si no supiese firmar sus huellas digitales.
- d) Talonario de Certificados de Aportación.- Se deberá verificar si es llevado por el tesorero de la Sociedad, si se encuentran numerados progresivamente, conteniendo el nombre de la Sociedad, valor del Certificado, fecha de la constitución de la Cooperativa, derechos que otorga al socio y las cesiones de que haya sido objeto.

3.- Presentación de Balances Generales con un detalle de cada cuenta que los forman, así como la lista de socios con el importe de los rendimientos que personalmente les hubieren correspondido y el sistema que sirvió de base para su distribución, recabando copia de los mismos, especificando si se sometieron a consideración de la Asamblea General, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 23, fracción VI de la Ley de la Materia y 66 de su Reglamento.

AL CONFEJAR ESTE OFICIO, CÍTESE
LOS DATOS CONTENIDOS EN EL CUADRO
DEL ANEXO SUPERIOR DEBECHO

... 4



SECRETARIA DEL TRABAJO
Y PREVISION SOCIAL

DEPENDENCIA

SECCION:
NESA:
NUMERO DEL OFICIO:
EXPEDIENTE:

FORMATO 2 b)

ASUNTO:

- 4 -

- 4.- Si la Cooperativa ha constituido los Fondos Sociales tal como lo disponen los artículos 38 al 44 de la Ley de la Materia.
- 5.- Padrón de Socios especificando admisiones, exclusiones, renuncias y defunciones, debiendo señalar el nombre y número de socios con que cuenta actualmente la Sociedad Cooperativa.
- 6.- Si la Cooperativa utiliza asalariados deberá indicar el nombre de cada uno de ellos, fecha de su ingreso y si el trabajo desarrollado por éstos, es compatible con el objeto social; y si se encuentran en los casos de excepción que establece el artículo 62 de la Ley de la Materia.
- 7.- Nombre y cargo de las personas que integran los Consejos de Administración y Vigilancia y/o, en su caso, de quien legalmente represente a la Sociedad Cooperativa, debiendo recabarse la documentación que acredite los nombramientos mencionados. Asimismo, si han ajustado su gestión a las disposiciones establecidas en los artículos 31 y 32 de la Ley de la Materia; 36, 37 y 41 de su Reglamento; así como las cláusulas aplicables de sus Bases Constitutivas.
- 8.- Inventario de los bienes que utiliza la Sociedad para el cumplimiento de su objeto social, debiendo anexarse copia de los documentos que acrediten la propiedad de los mismos, en su caso.

Para tal efecto, la persona que se comisiona para la práctica de la diligencia solicitada, si no encontrase con quien desahogar la misma, dejará citatorio para que lo esperen al día siguiente a hora fija; de conformidad con lo previsto por los artículos 310, 311 y 312 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicada supletoriamente.

De la Visita de Inspección se levantará el Acta respectiva por triplicado, firmando el Comisionado, el representante del Organismo Cooperativo y dos testigos con expresión de su nombre y domicilio.

- C.c.p.- C. Director General de Delegaciones Federales del Trabajo.-
Para su conocimiento.
C.c.p.- C. Director de Vigilancia.-Mismo fin.

AL CONTAR CON ESTE OFICIO, CITARSE
LOS DATOS CONTENIDOS EN EL CUADRO
DEL ANEXO SUPERIOR REFERIDO.

F o r m a t o J

**Citatorio para la práctica de visita de inspección a organismos
cooperativos.**



SECRETARIA DEL TRABAJO
Y PREVISION SOCIAL

DEPENDENCIA:

FORMATO 3

SECCION:

MESA:

NUMERO DEL OFICIO

EXPEDIENTE.

ASUNTO: Citatorio.

Lugar y Fecha. _____

C.C. INTEGRANTES DEL CONSEJO DE
ADMINISTRACION Y/O REPRESENTAN-
TE LEGAL DE LA SOCIEDAD COOPE-
RATIVA

CON DOMICILIO EN _____

Siendo las ____ horas, con ____ minutos del día de hoy, en cumplimiento -
del oficio de comisión N° _____ de fecha _____
_____, girado por el C. Director General de Fomento Cooperativo y Or-
ganización Social para el Trabajo, el suscrito _____
_____ adscrito a dicha Dirección General, en mi carácter de --
Comisionado en los términos del oficio de antecedente, me constituí legal --
mente en el domicilio citado al rubro para la práctica de visita de inspec-
ción a esa Sociedad Cooperativa, y cerciorado que este es el señalado como -
domicilio social de ese Organismo Cooperativo, por el dicho de quien dijo --
llamarse _____, procediendo a requerir la
presencia de todos los integrantes del Consejo de Administración o del repre-
sentante legal de esta Cooperativa, informándome dicha persona que no se en-
contraba ninguno de ellos.

En tal virtud, se cita formalmente a todos los integrantes de dicho Consejo,
o a quien acredite tener representación legal de la multicitada Cooperativa,
para que esperen al suscrito en el domicilio en el que se actúa, a las ____
horas, con _____ minutos del día ____ del mes de _____ del año-
de ____ para llevar a cabo la práctica de la visita de inspección ordenada



SECRETARIA DEL TRABAJO
Y PREVISION SOCIAL

DEPENDENCIA.

FORMATO 3 a)

SECCION:
MESA:
NUMERO DEL OFICIO:
EXPEDIENTE:

ASUNTO: Citatorio.

- 2 -

en el oficio de antecedentes, apercibidos de que de no estar presentes en la hora y fecha indicados, la diligencia se entenderá con quien se encuentre -- presente en este domicilio.

Lo anterior con apoyo en lo dispuesto por los artículos 310 y 312 del Código Federal de Procedimientos Civiles; 1º, 2º y 1075 y demás relativos del Código de Comercio, aplicado supletoriamente, en los términos de los artículos - 1º, fracción VI y 212 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

El presente citatorio se deja en poder del C. _____
_____ quien ofrece entregarlo personalmente a los interesados --
pará los efectos legales a que haya lugar.

RECIBI:

COMISIONADO.

TESTIGOS:

Formato 4

**Dictamen del acta de visita de inspección a organismos
cooperativos.**

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL
 DIRECCION GENERAL DE FOMENTO COOPERATIVO Y ORGANIZACION SOCIAL PARA EL TRABAJO
 DEPARTAMENTO DE SUPERVISION

DICTAMEN DEL ACTA DE VISITA DE INSPECCION A ORGANISMOS COOPERATIVOS

Fecha del dictamen _____

Número de oficio _____

Número de expediente 62 (72 .)/-

A S U N T O

Se señala plazo para corregir irregularidades y envió de la documentación que se solicita

Nombre o denominación de la sociedad cooperativa

S.C. _____

F U N D A M E N T A C I O N

Del análisis jurídico de la documentación que se generó durante la visita de inspección practicada a ese organismo cooperativo el ____ de _____ de 19____, con fundamento en las facultades que a esta Dependencia confieren los artículos 40 fracción - X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 82 de la Ley General de Sociedades Cooperativas y el 10 del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se observó que ese organismo está funcionando con las irregularidades que a continuación se indican, mismas que se identifican con una "X" marcada en el espacio correspondiente, y que deberán corregirse como se señala en el cuerpo del presente oficio.

En el desahogo de la presente calificación, se usarán los siguientes términos: "La Secretaría", por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; "La Sociedad Cooperativa", por la Sociedad Cooperativa en cuestión; "Ley", por la Ley General de Sociedades Cooperativas; y "El Reglamento", por el Reglamento de la Ley General de Sociedades Cooperativas.

PARA CUALQUIER ASUNTO RELACIONADO CON ESTE OFICIO, CITENSE LOS DATOS DEL ANGULO SUPERIOR DERECHO.

244

(F-23)

LAS IRREGULARIDADES SE IDENTIFICAN CON UNA "X" ANOTADA EN LA COLUMNA TITULADA "¿EXISTE?" Y DEBERAN CORREGIRSE COMO SE SEÑALA EN LA COLUMNA TITULADA "MEDIDA CORRECTIVA".

CÓDIGO DE IDENTIFICACIÓN DE LA IRREGULARIDAD	IRREGULARIDAD	¿EXISTE?	MEDIDA CORRECTIVA	FUNDAMENTACIÓN
	<u>PATENTE Y ACTA Y BASES CONSTITUTIVAS</u>			
1	No tiene en su poder el original del Acta y - Bases Constitutivas	<input type="checkbox"/>	Debe tener en su poder el original del Acta y - Bases Constitutivas. Para obtener una copia certificada de la misma, solicítela a la Dirección General de Registro de Asociaciones y Organismos Cooperativos dependiente de la Secretaría.	Art. 2 de la Ley Art. 36 fracción XI del Reglamento.
2	No tiene en su poder el original de la Patente de Registro <u>OBJETO SOCIAL</u>	<input type="checkbox"/>	Debe tener en su poder el original de la Patente de Registro. Para obtener una copia certificada de la misma, solicítela a la Dirección General de Registro de Asociaciones y Organismos Cooperativos dependiente de la Secretaría.	Art. 2 de la Ley Art. 36 fracción XI del Reglamento.
10	No cumple con su objeto social pues realiza - actividades distintas.	<input type="checkbox"/>	Debe cumplir con su objeto social y si desea - ampliar sus actividades debe observar lo siguiente: 1. Realizar una asamblea general donde se - apruebe ampliar el objeto social de la sociedad cooperativa y levantar una acta de dicha asamblea. En el acta de la asamblea deberá aparecer el texto íntegro de la reforma al - objeto social, el número de socios asistentes a la asamblea, el sentido de sus votos y deberá estar firmada por los miembros del - Consejo de Administración y Vigilancia. 2. Enviar el acta de la asamblea con cinco - copias a la Dirección General de Fomento Cooperativo y Organización Social para el Tra-	Art. 8 y 15 fracción II de la Ley Art. 35 del Reglamento

PLAZO PARA CORRECCION DE IRREGULARIDADES

Se hace de su conocimiento que cuentan con un plazo de _____ días hábiles contados a partir de la fecha del presente dictamen, para corregir las irregularidades marcadas con "X" en el espacio correspondiente.
 Con el objeto de que las observaciones que esta Dependencia les formula resulten operantes, alivianse enviar dentro del plazo señalado la documentación que se solicitó, ya que de lo contrario se harán acreedores a las sanciones previstas en el artículo 84 de la Ley General de Sociedades Cooperativas.

FIRMA DE ENTERADO

NOMBRE

FIRMA

272

(F-23)

ATENTAMENTE
 SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION

Formato 5

**Acuerdo de revocación de la autorización de funcionamiento
otorgada a una Sociedad Cooperativa.**



SECRETARÍA DEL TRABAJO
Y PREVISIÓN SOCIAL

DEPENDENCIA DIRECCION GENERAL DE FOMENTO
COOPERATIVO Y ORGANIZACION
SECCION SOCIAL PARA EL TRABAJO
MESA.
NUMERO DEL OFICIO:
EXPEDIENTE: FORMATO 5

ASUNTO: Se comunica acuerdo de revocación de la autorización de funcionamiento otorgado a la Sociedad Cooperativa

S.C.L.,
para el efecto de promover su disolución, liquidación y cancelación de su registro, en los términos de la Ley General de Sociedades Cooperativas y su Reglamento.

México, D. F.,

SOCIEDAD COOPERATIVA

P R E S E N T E .

De conformidad con lo dispuesto por los Artículos 15 y 22 Fracción IV del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, me permito hacer de su conocimiento que esta Dirección a mi cargo ha tenido a bien dictar el siguiente:

ACUERDO DE REVOCACION DE LA AUTORIZACION QUE PARA FUNCIONAR SE OTORGO A LA SOCIEDAD COOPERATIVA

, S.C.L., PARA LA DISOLUCION, LIQUIDACION Y CANCELACION DE SU REGISTRO EN LOS TERMINOS DE LA LEY GENERAL DE SOCIEDADES COOPERATIVAS Y SU REGLAMENTO.

Revisado el expediente número que se lleva en esta Dirección General de Fomento Cooperativo y Organización Social para el Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a la Sociedad Cooperativa S.C.L., y

...#

AL CONTESTAR ESTE OFICIO CITARSE
LOS DATOS CONTENIDOS EN EL CUADRO
DEL ANEXO SUPERIOR DERECHO



SECRETARÍA DEL TRABAJO
Y PREVISIÓN SOCIAL

DEPENDENCIA:

SECCION:

MESA:

NUMERO DEL OFICIO:

EXPEDIENTE:

FORMATO 5 a)

ASUNTO: - 2 -

R E S U L T A N D O

1. La Sociedad Cooperativa en referencia fué autorizada para funcionar en oficio número _____ de fecha _____, habiendo quedado inscrita con la misma fecha, bajo el número _____, en el Registro Cooperativo Nacional.
2. Desde el _____, en el expediente aludido no aparece ninguna constancia de actividades del citado Organismo, motivo por el cual esta Dirección General con fundamento en lo dispuesto por los Artículos 32 y 83 de la Ley General de Sociedades Cooperativas, 111 y 112 del Reglamento de la propia Ley, y 163 del Código Federal de Procedimientos Civiles aplicado supletoriamente en los términos de los Artículos 2o. del Código de Comercio, 1o. Fracción VI y 212 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, remitió oficio número _____ de fecha _____, comisionando al C. _____, Delegado Federal del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el Estado de _____, para practicar visita de inspección a la Sociedad Cooperativa de antecedentes y levantar Acta Circunstanciada al respecto, quien realizó la diligencia por conducto del C. _____ según oficio número _____, de fecha _____.
3. El Acta Circunstanciada fué levantada a las _____ horas con _____ minutos, del día _____ del mes de _____ del año de mil novecientos ochenta y _____ en el local marcado con el número _____ de las calles de _____ Municipio de _____, Estado de _____ y remitida a esta Dirección General.
4. En el Acta Circunstanciada se asientan diversos hechos y omisiones que constituyen infracciones graves a la Ley General de la Materia y su Reglamento; mismos que se hicieron del conocimiento de la Sociedad Cooperativa en oficio número _____ de fecha _____, fijándole un término de _____ días hábiles para ser oída en su defensa.

...#

AL CONVERTIRSE ESTE OFICIO, CITARE
LOS DATOS CONTENIDOS EN EL CUADRO
DEL ANEXO SUPERIOR DERECHO.



SECRETARIA DEL TRABAJO
Y PREVISION SOCIAL

DEPENDENCIA:

SECCION:

MESA:

NUMERO DEL OFICIO:

EXPEDIENTE:

ASUNTO: 3

FORMATO 5 b)

Sin embargo, en el expediente que se estudia, no aparece constancia alguna de que la citada Sociedad Cooperativa haya hecho uso del derecho especificado en el Artículo 87 de la Ley General de Sociedades Cooperativas.

Desahogado el procedimiento administrativo, se formula el análisis de fondo en los términos de los siguientes

CONSIDERANDOS

I. El Acta Circunstanciada de antecedentes contiene los elementos que se citan a continuación.

a) El C.
quien dijo ser

, declaró:

;

b) El C.
quien dijo ser

, declaró:

;

II. Los elementos de referencia configuran los siguientes motivos de la fracción:

a) La Sociedad Cooperativa visitada no cuenta con el número mínimo de diez socios que exige el Artículo 13, fracción I, de la Ley General de Sociedades Cooperativas, incurriendo en la causa de disolución prevista por el Artículo 46, fracción II, del mismo Reglamento;

b) No dispone de capital propio ni de recursos materiales para realizar cualquier clase de actividades. Sobre el particular, el Artículo 45, fracción IV, de la Ley General de Sociedades Cooperativas considera, como causa de disolución: "Porque

...#

AL CONTESTAR ESTE OFICIO, CITENSE
LOS DATOS CONTENIDOS EN EL CUADRO
DEL ANGLULO SUPERIOR DERECHO



SECRETARÍA DEL TRABAJO
Y PREVISIÓN SOCIAL

DEPENDENCIA:

SECCION:
NESA:
NUMERO DEL OFICIO:
EXPEDIENTE:

FERNANDEZ 4 1952

ASUNTO: - 4 -

el estado económico de la Sociedad no permite continuar las operaciones";

- c) La Sociedad Cooperativa mencionada carece de domicilio social, el mandato de los miembros de los Consejos de Administración y de Vigilancia, así como las Comisiones Especiales, concluyó desde que no han designado nuevos directivos, por lo cual no tiene representación jurídica, los socios no aportan su trabajo personal; no celebra Asambleas Generales desde que no realiza las actividades comprendidas en su objeto social ni obra constancia alguna de funcionamiento, con violación evidente de los Artículos 21, 22, 23, 28, 33 y demás relativos de la Ley General de Sociedades Cooperativas, 10, 21, 28 y demás aplicables del Reglamento de la misma Ley; circunstancias que constituyen infracciones graves que ameritan la sanción máxima consistente en revocar la autorización para funcionar, prevista por el Artículo 87 de la Ley General de Sociedades Cooperativas.
- III. El Acta Circunstanciada que se analiza fué levantada por funcionarios comisionados al efecto; la diligencia se practicó en el último domicilio social señalado por la Sociedad Cooperativa visitada, que figura en el expediente oficial; en el documento constan las firmas de los declarantes, de los testigos y del comisionado; en general, reúne las características de instrumento público con valor probatorio pleno, como lo disponen los Artículos 1237 y 1246 del Código de Comercio, 129, 130, 202 y demás aplicables del Código Federal de Procedimientos Civiles.
- IV. Consecuentemente, quedan firmes las apreciaciones sobre los motivos de infracción y la aplicación de las sanciones y procedimientos expresamente señalados por la Ley General de Sociedades Cooperativas y su Reglamento.
- V. Que estas infracciones motivan y fundan el procedimiento de la revocación de la autorización del funcionamiento, de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 87 de la Ley General de Sociedades Cooperativas; consecuentemente, procede la revocación, disolución, liquidación y cancelación del registro de esta Cooperativa, en forma pro-

...#

AL CONTESTAR ESTE OFICIO, CITARSE
LOS DATOS CONTENIDOS EN EL CUADRO
DEL ANEXO SUPERIOR DERECHO



SECRETARÍA DEL TRABAJO
Y PREVISIÓN SOCIAL

DEPENDENCIA:

SECCION:

FORMATO 5 d)

MESA:

NUMERO DEL OFICIO:

EXPEDIENTE:

ASUNTO: - 5 -

vista por los Artículos del 46, fracciones II, IV y V, al 51 de la Ley de la Materia, y del 68 al 76 de su Reglamento.

Por lo expuesto en ejercicio de las facultades otorgadas por los Artículos 40, fracción X, Primero, Tercero, Cuarto y Quinto transitorios de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación de 29 de Diciembre de 1976, y sus reformas publicada en el mismo Organó de publicidad de 29 de Diciembre de 1982, y 22, fracción IV, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social publicado en el "Diario Oficial" de la Federación de 4 de marzo de 1983; y con fundamento en los Artículos 82, 87 y demás relativos de la Ley citada, 111, 112 y los que resulten aplicables del Reglamento de la propia Ley, y las demás disposiciones que procedan, la Dirección General a mi cargo resuelve:

- PRIMERO: Se revoca la autorización que para funcionar se otorgó a la Sociedad Cooperativa _____, S.C.L., según oficio número _____ de fecha _____, por los motivos y fundamentos legales que se exponen en los Considerandos.
- SEGUNDO: Solicitese la intervención de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para el efecto de tramitar la disolución y liquidación de la Sociedad Cooperativa citada; así como la cancelación de su Registro número _____, mediante la resolución judicial prevista por el Artículo 51 de la Ley General de Sociedades Cooperativas.
- TERCERO: Comuníquese el presente Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a la Delegación Federal del Trabajo en _____, al Fideicomiso Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas, a la Confederación Nacional Cooperativa de la República Mexicana, C. C.L., a la Federación Regional de Sociedades Cooperati

...#

AL CONTESTAR ESTE OFICIO, CITARE
LOS DATOS CONTENIDOS EN EL CUADRO
DEL ANEXO SUPLENTE DEL PRESENTE.



SECRETARIA DEL TRABAJO
Y PREVISION SOCIAL

DEPENDENCIA:

(F 24)

SECCION:

MESA:

NUMERO DEL OFICIO:

EXPEDIENTE:

FORMATO 5 e)

ASUNTO: - 6 -

vas

F. C. L. , a la Sociedad Cooperativa

S. C. L.

ATENTAMENTE.
SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCION
EL DIRECTOR DE REGISTRO Y VIGILANCIA.

AL COMPLETAR ESTE OFICIO, CITENSE
LOS DATOS CONTENIDOS EN EL CUADRO
DEL ANGLULO SUPERIOR DERECHO

279

Formato 6

**Oficio de opinión sobre asambleas generales celebradas por
organismos cooperativos.**



SECRETARIA DEL TRABAJO
Y PREVISION SOCIAL

DEPENDENCIA DIRECCION GENERAL DE FOMENTO
COOPERATIVO Y ORGANIZACION
SECCION SOCIAL PARA EL TRABAJO.
MESA DEPARTAMENTO DE DICTAMEN.
NUMERO DEL OFICIO
EXPEDIENTE FORMATO 6

ASUNTO: Se emite opinión de la Asamblea
General celebrada por esa Socie-
dad el día

México, D.F., a

SOCIEDAD COOPERATIVA

DOMICILIO.

Por medio de

, se recibió en esta Dependencia la documentación correspondiente a la Asamblea General Ordinaria, celebra da por esa Sociedad el día , cuya Ac ta No. quedó asentada en el Libro No. de Actas de Asambleas Generales a fojas de la a la de conformidad con lo dispuesto por los artículos 43, 58, 59 y 60 del Reglamento de la Ley General de Sociedades Coope rativas.

En atención a dicha documentación, se le comunica que esta Dependencia ha quedado enterada de los acuerdos adoptados al desahogar los puntos de la Orden del Día, relativos a:

; De que se aprobaron las garantías exi- gidas a los directivos; Del Plan de Trabajo a desarrollar durante el período comprendido del de al de ; De los honorarios que devengarán los directivos y Clausura de la reunión, respectivamente.

Por lo que respecta al punto, consis- tente en la presentación del Balance General comprendido del , se le informa - que para que esta Dependencia este en posibilidad de emi- tir opinión deberá de remitir a la brevedad posible copia del mismo. (1: 20) 211



SECRETARIA DEL TRABAJO
Y PREVISION SOCIAL

DEPENDENCIA
SECCION
MESA
NUMERO DEL OFICIO
EXPEDIENTE

FORMATO 6 a)

ASUNTO:

-- 2 --

Respecto al punto, en el que se acordó
excluir a los CC.

esta Dirección no toma nota, en razón de que no aparece que
hubieran sido convocados los socios que pretenden excluir y
no asistieron a la Asamblea General, por lo que no fueron -
oidos ni se les permitió ofrecer pruebas en su defensa, con
forme a lo dispuesto por los artículos 17 y 22 del Reglamen
to de la Ley General de Sociedades Cooperativas.

Por otra parte, esta Dirección queda entera
da que no se excluyó a los CC.

Del acuerdo adoptado en el punto, en -
el cual aceptan como socios de ese Organismo Cooperativo a
los CC.

esta Dirección queda enterada, en la inteligencia de que de-
berá de remitir esa Sociedad a la brevedad posible el núme
ro de certificados de aportación suscritos y la cantidad ex-
hibida a cuenta de ellos.

AL COMITENTE DEL OFICIO CITADO
CORRESPONDIENTE DEL
DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS
DEL ANEXO SUPERIOR SERVICIOS



SECRETARÍA DEL TRABAJO
Y PREVISIÓN SOCIAL

DEPENDENCIA

SECCIÓN
MESA
NÚMERO DEL OFICIO
EXPEDIENTE

FRENTE 6 b)

ASUNTO:

-- 3 --

Por lo que respecta a los acuerdos adoptados al desahogar los puntos referentes a cambio de Consejos, Comisiones Especiales y Delegados ante la Federación Regional

, esta Dirección queda enterada de que quedaron integrados de la siguiente forma:

CONSEJO DE ADMINISTRACION

Presidente;
Secretario;
Tesorero;
Com.de Educ.y Prop.;
Com.de Org.de la Prod.;

CONSEJO DE VIGILANCIA.

Presidente;
Secretario;
Vocal;

S U P L E N T E S

Presidente;
Secretario;
Vocal;

COMISION DE PREVISION SOCIAL

Presidente;
Secretario;
Vocal;

COMISION DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

Presidente;
Secretario;
Vocal;

DELEGADOS ANTE LA FEDERACION

C.
C.

(1° 20)

213

AL COMITÉ NACIONAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE
C. A. DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
MEXICO, D.F. - SEPTIEMBRE DE 1960



SECRETARIA DEL TRABAJO
Y PREVISION SOCIAL

DEPENDENCIA

SECCION:
MESA
NUMERO DEL OFICIO:
EXPEDIENTE

FORMA 6 c)

ASUNTO:

-- 4 --

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 31 y 33 de la Ley General de Sociedades Cooperativas los integrantes de los Consejos, Comisiones Especiales y Delegados ante la Federación, durarán en sus funciones por un período no mayor de 2 años, contados a partir del

, debiendo las personas que tengan a su cargo el manejo de bienes y fondos de la Sociedad, caucionar su manejo en la forma y términos que marcan los artículos 30, fracción XII y 36, fracción XIII del Reglamento de la Ley invocada.

En cuanto al punto , referente a la elección de la Comisión de Control Técnico, deberá de ser electa un año después del nombramiento de los Consejos, conforme a lo dispuesto por el artículo 89 del Reglamento de la Ley invocada.

Esta Dirección queda enterada de que en el -- punto de la mencionada Orden del Día, se acordó aprobar la tramitación de un crédito

En su oportunidad deberá de enviar copia de toda la documentación que se genere con motivo de la obtención de ese crédito, así como una relación detallada por conceptos de la forma en que se aplicará el crédito.

ATENTAMENTE.
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.
EL SUBDIRECTOR DE SUPERVISION Y DICTAMEN.

C.c.p. C. Director General. Para su conocimiento.

214

(17 20)

AL CONSEJO EN ESTE OFICIO. CITASE
LOS DATOS CONTENIDOS EN EL CUADRO
DEL ANEXO SUPERIOR DERECHO