PONENCIA 7

Annaly Grande, Graciela Fernández, Paola Bottinelli, Beatriz Bidondo, Silvana Bertoni, Adriana Perotti, Carmen Taborda, Silvia Hernández, Wanda Baldassari Y Enrique Malel

LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA EN EL URUGUAY

LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA EN EL URUGUAY

Escribanos: Annaly Grande, Graciela Fernández, Paola Bottinelli, Beatriz Bidondo, Silvana Bertoni, Adriana Perotti, Carmen Taborda, Silvia Hernández, Wanda Baldassari Y Enrique Malel [1]

1 Integrantes de la Comisión de Derecho Cooperativo de la Asociación de Escribanos del Uruguay.

RESUMEN

El presente, pretende ser un compendio del funcionamiento del Derecho Cooperativo en el Uruguay, específicamente en materia de vivienda, desde sus comienzos y viendo su evolución a nivel Legislativo y Doctrinario. Este destaca, la función del Escribano Uruguayo, a partir de la ley 18.407 y 19.181, en lo concerniente al asesoramiento, redacción y elaboración de los Estatutos. Confiriéndole la ley, al Registro Nacional de Comercio, sección Cooperativas, el control de Legalidad de los Estatutos y otorgamiento a las Cooperativas de la Personería Jurídica. Los encargados de la calificación de los Estatutos, son Escribanos Registrales.

ABSTRACT

The present work is aimed to be a compendium of the Cooperative Law functioning in Uruguay, specifically speaking of housing, from the beginning, and studying its evolution, at Legislative and Doctrinal level. It stresses the role of the Uruguayan "Escribano Público", from 18.407 and 19.181 law's point of view, regarding the drafting and preparation of Statutes. According to the law, the Control of the Statutes and its legality is assigned to the "National trader of thee Commerce, Section Cooperatives", and the granting of the status "Legal Entity" to the "Cooperatives". The ones in charge of approbing the Statutes are "Public scribes" speciallized in Registral Law.

I. EL SISTEMA COOPERATIVO URUGUAYO

ANTECEDENTES

El fenómeno cooperativo en Uruguay, como ha ocurrido en la generalidad de los países, precedió a la legislación, datando de principios del siglo XX. En el sistema legal anterior a la LGC, desde las primeras leyes precursoras de la regulación del cooperativismo, creadoras de figuras jurídicas regidas por principios de mutualidad e inspiradas en fines de promoción del desarrollo solidario, como las leyes 3.948 y 3.949 (19/1/1912), por las que nacieron las "Cajas de Crédito Rural", y la ley 6.192 (16/7/1918) de "Sociedades de Fomento Rural", figura jurídica que agremia al movimiento cooperativista a través de la Comisión Nacional de Fomento Rural. La ley 10.008 (5/4/1941) relativa a las cooperativas agropecuarias es la primera norma que reconoce y regula una modalidad cooperativa como forma asociativa típica y la ley 10.761 (15/8/1946) refiere a las cooperativas de producción y consumo.-

La ley Nro. 13.728 el 17 de diciembre de 1968 conocida como la Ley Nacional de Viviendas, en su Capítulo X refiere a las cooperativas de vivienda, previendo distintos tipos, así como la existencia de personas jurídicas de carácter auxiliar (Institutos de Asistencia Técnica), destinadas a garantizar o facilitar el logro de su objeto social. Desde el punto de vista jurídico, se trata de una ley que diferencia a la cooperativa de vivienda de las sociedades comerciales y reconoce expresamente – por primera vez - que se rigen por los principios del cooperativismo. Delinea los principios generales sobre cuya base deben organizarse y regula con precisión el derecho de uso y goce para el caso de las cooperativas de usuarios constituyentes.

Un avance significativo, en materia de legislación general, se alcanzó con una propuesta del movimiento cooperativista que se consagra en la Ley 16.156 de fecha 29 de octubre de 1990, referida a la obtención de la personería jurídica de las cooperativas mediante la inscripción de todas las modalidades en el Registro Público y General de Comercio [2], el cual las califica en base a un exclusivo control de legalidad.

En el correr del siglo XX se advierte la necesidad de reformar una normativa caótica y fragmentaria, unificando en un solo cuerpo normativo completo y homogéneo con definiciones legales de Sistema Cooperativo, Derecho Cooperativo, sus principios y concepto de cooperativa y acto cooperativo.

REGIMEN ACTUAL

1.- La Ley General del Sistema Cooperativo No. 18.407 de fecha 24 de octubre de 2008 (LGC), reglamentada por el Decreto 198/2012

2 Hoy Registro General de Personas Jurídicas

y modificada en varios artículos por la ley No. 19.181 de fecha 29 de diciembre de 2013 viene a configurar una regulación general, moderna y superadora de las dificultades del régimen anterior.- A su partir se sientan las bases doctrinarias de la rama del Derecho, con principios jerárquicos para la interpretación, integración y conocimiento del mismo, creando un sistema de autonomía científica.-

2.- La Ley 18.407 es el producto de un estudio previo y minucioso en varios Seminarios, nacionales e internaciones, en la Comisión Jurídica de CUDECOOP y con la opinión de Profesores y Doctrinos Uruguayos, así como el estudio en la Comisión Especial sobre Marco Cooperativo de la Cámara de Diputados del Parlamento.-
La norma legalmente vigente, consta de cuatro Títulos, a saber:
•**Título I** refiere a Disposiciones Generales y en su artículo 4 define a las cooperativas.
•**Título II** regula las distintas clases de cooperativas: -DE TRABAJO - DE CONSUMO - AGRARIAS - VIVIENDA, dentro de ésta, encontramos: las unidades de cooperativas de vivienda que pueden ser de usuarios o de propietarios. Y las cooperativas matrices de vivienda. -DE AHORRO Y CRÉDITO - DE SEGUROS -DE GARANTÍA RECÍPROCA – SOCIALES Y DE ARTISTAS Y OFICIOS CONEXOS.
•**Título III** refiere a la promoción de las cooperativas, destacando la creación del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP) como persona pública no estatal, regulándose sus objetivos, cometidos, atribuciones, recursos, organización y funcionamiento.
•**Título IV** disposiciones especiales y transitorias, destacando las exoneraciones tributarias y adaptación de los estatutos a la vigente *ley*. La adaptación de los Estatutos a la nueva legislación llevó al dictado de Leyes que prorrogaban la exigencia, estando pendiente un último plazo que vence el 31 de diciembre de 2016.-

II. EL DERECHO COOPERATIVO

La evolución del cooperativismo en el mundo, conlleva la adopción de regímenes jurídicos propios en los diversos países, egresando la materia del conocimiento de otras ramas del Derecho, para autonomizarse, desde que los cánones, por ejemplo del Derecho Comercial no logran explicar el fenómeno cooperativo.-

Por ley 18.407 se define al Derecho Cooperativo como ***"el conjunto de normas especiales, jurisprudencia, doctrina y prácticas basadas en los principios que las determinan y regulan la actuación de las organizaciones y los sujetos que en ella participan"*** (Art. 4º. Inciso 3). -

Se consagra así una rama del Derecho con autonomía CIENTÍFICA por contar con principios propios que se diferencia de las restantes ramas jurídicas, con autonomía LEGISLATIVA por gozar de una regulación específica y DIDÁCTICA por enseñarse en forma independiente de otras materias [3].

3 En la Udelar, existe la Cátedra de Derecho Cooperativo, como materia de pregrado para los Planes de Abogacía y de Doctor en Derecho.-

El Derecho se aplica considerando las fuentes formales de producción y materiales de conocimiento, teniendo a los principios cooperativos como elementos esenciales para su integración e interpretación.-

III. LOS PRINCIPIOS COOPERATIVOS

La definición de "principios" se logra finalmente en el Congreso Centenario de la ACI de Manchester (1995) con la Declaración de la ACI del 23 de setiembre de 1995, que define los principios, a nivel del movimiento cooperativo como "pautas mediante las cuales las cooperativas ponen en práctica sus valores".

LOS PRINCIPIOS COOPERATIVOS SON:

1. Libre Adhesión y Retiro voluntario de los socios: La cooperativa admite en su interior; a los miembros que revistan las condiciones establecidas en el Estatuto para incorporarse y de ella egresan quienes así lo desean.

2. Control y Gestión Democrática por los Socios: Este principio reclama la participación activa de los socios en la definición de políticas y toma de decisiones.

3. Participación Económica de los Socios: Es la asociación de las fuerzas del trabajo, para conseguir una disminución efectiva de los costos de producción y realizar así condiciones más ventajosas en los consumos, o beneficio de los asociados.

4. Autonomía e Independencia: Se ha señalado el carácter de organización espontánea de las cooperativas, surgidas de necesidades comunes a ser satisfechas en forma colectiva. Del modo en que se delinea éste enunciado referido a la autonomía de la cooperativa, alude a dos aspectos, su existencia ajena al Estado, y los vínculos que pueda sostener con otras entidades, que deben conformarse de forma de asegurar el control democrático de los miembros.

5. Educación, Capacitación e Información Cooperativa: La actividad educativa se ha mantenido entre los fines de las cooperativas en esa materia y ha sido así delineado por la ACI, apuntando a una preocupación integral por el hombre más allá de la finalidad económica. Las cooperativas informan al público en general, acerca de la naturaleza y beneficios del cooperativismo.

6. Cooperación entre Cooperativas: La integración de las cooperativas de primer grado puede verificarse a través de medios que varían en intensidad, desde la construcción de una cooperativa de segundo grado, hasta la celebración de contratos de colaboración no asociativos. En la doctrina histórica del cooperativismo se señalaba que el federalismo cooperativo debe considerarse como con-

centración que reemplaza a la competencia y como método para conciliar las iniciativas locales y la planificación central. Esto se vinculaba con el proceso expansivo fijado como meta por el cooperativismo, tendiente a la sustitución del capitalismo en ciertos sectores de este sistema, incluso para algunos doctrinos, apuntando a la sustitución total.

7. Compromiso con la Comunidad: La cooperativa trabaja para el desarrollo sostenible de su comunidad por medio de políticas aceptadas por sus miembros. Apuntar a las razones sociales para ser cooperativista, y proponer el debate respecto a propuestas que desde la óptica cooperativa serían deseables para la comunidad, planteando un marco referencial que ofrezca razones para integrarse a esta forma de relacionarse y para conformar la pertenencia a ese grupo.
LOS VALORES COOPERATIVOS: Las cooperativas se basan en los valores de AYUDA MUTUA, RESPONSABILIDAD, DEMOCRACIA, IGUALDAD Y SOLIDARIDAD.

Mientras que los miembros de las cooperativas creen en los valores éticos de HONESTIDAD, TRANSPARENCIA, RESPONSABILIDAD SOCIAL Y PREOCUPACIÓN POR LOS DEMÁS.

Los principios y valores relacionados definen por un lado al Derecho Cooperativo, de igual modo que impregnan a la Cooperativa en el Derecho Uruguayo, la que obtiene una única definición en la legislación que se comenta.-

IV. LA COOPERATIVA EN EL DERECHO URUGUAYO

El art. 4 de la Ley General define a la cooperativa con base en la adoptada por la Alianza Cooperativa Internacional – Manchester -1995- y a la recomendación 193 de la Organización Internacional del Trabajo de fecha 20 de junio de 2002 para los países en vías de desarrollo, a saber:

Las cooperativas, son asociaciones autónomas de personas que se unen voluntariamente sobre la base del esfuerzo propio y la ayuda mutua para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente gestionada.

EN TAL SENTIDO LOS ELEMENTOS DE LA DEFINICIÓN SON LOS SIGUIENTES:

•**Asociación cooperativa-**Es una organización social en la que, coexisten un movimiento social y una empresa que prioriza los

intereses comunes, que funcionan armónicamente.
•**Autónoma-**Refiere a la independencia de la Cooperativa del Estado y otras entidades. Sin perjuicio de los controles, que hace el Estado a las cooperativas a través de la AIN salvo las Sociales que son controladas por MIDES y las de Vivienda que son controladas por MVOTMA.
•**De personas que se han reunido en forma voluntaria,** pudiendo ser los socios fundadores personas físicas o jurídicas.
•**Sobre la base del esfuerzo propio y la ayuda mutua para satisfacer sus necesidades económicas sociales y culturales comunes.-**La autogestión, basada en el esfuerzo propio y la ayuda mutua, están en la base de todo el sistema cooperativista. Los integrantes de la cooperativa buscan a través de dicho instrumento satisfacer sus necesidades económicas, sociales o culturales comunes.
•**Por medio de una empresa de propiedad conjunta.-** La Cooperativa como Empresa detenta recursos de carácter patrimonial obligatorios para el cumplimiento del Objeto Social. La propiedad de los mismos, es conjunta de todos los cooperativistas que la integran, y dicho patrimonio es la garantía con la que cuentan los acreedores de la entidad.

V. EL ACTO COOPERATIVO

El acto cooperativo recibe consagración legislativa, en el artículo 9º de la Ley y adopta un criterio amplio, en cuanto a los sujetos intervinientes y agrupa en su definición conceptos doctrinarios de debate y discusión.-

Al respecto, la normativa uruguaya señala:

"Son actos cooperativos: los realizados entre las cooperativas y sus socios, por éstas y los socios de sus cooperativas socias, o por las cooperativas entre sí cuando estuviesen asociadas bajo cualquier forma o vinculadas por pertenencia a otra de grado superior, en cumplimiento de su objeto social.

Los mismos constituyen negocios jurídicos específicos, cuya función económica es la ayuda mutua, quedan sometidos al derecho cooperativo y para su interpretación se entenderán integrados por las estipulaciones del estatuto social.
Tendrán por objeto la creación, modificación o extinción de obligaciones, negocios dispositivos en sentido amplio o en sentido estricto. (....)

En todo lo no previsto en las leyes cooperativas, se aplicarán al acto cooperativo los principios generales en materia de negocio jurídico en general y de los contratos en particular, en lo compatible y en cuanto correspondiere o fuere pertinente".-

En mérito a las disposiciones de la Ley, *el Escribano deberá consid-*

erar que se trata de negocios específicos, cuya función no es “de cambio” o “de ganancia o pérdida”; como dice la teoría del contrato del Código Civil, sino que se está frente a una materia distinta, de Derecho Cooperativo, que el Notariado Nacional debe conocer, asesorar, certificar, dar fe y controlar adecuadamente.-

VI. EL ACTO COOPERATIVO DE VIVIENDA

Para comprender, que es el Acto Cooperativo en materia de vivienda, tenemos que empezar a definir que es una Cooperativa de Vivienda.

Tema resuelto por la ley18.407, en el artículo 117 que dice así: “Las cooperativas de vivienda son aquellas que tienen por objeto principal proveer de alojamiento, adecuado y estable a sus socios, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros, y proporcionar servicios complementarios a la vivienda.”

Destacando, el objeto de las cooperativas de vivienda, es el de brindar alojamiento adecuado y estable a sus socios.

Es así que, la Constitución Uruguaya, prevé en su artículo 45: “Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin.”

De esta manera, Nacen las cooperativas a la vida jurídica, con una finalidad, de carácter social y solidario, ayudar a aquellos, que más lo necesitan, pero en una forma digna.

Cabe destacar, que en Uruguay las cooperativas, forman parte del Derecho Privado, ya que en muchos países, se encuentran en la órbita publica.

Ahondando en la definición y concepto de las cooperativas de vivienda, tendríamos que ver las modalidades que tenemos en Uruguay.

Entrando, en las modalidades de las Cooperativas de Vivienda, tenemos la siguiente clasificación.

COOPERATIVAS DE VIVIENDA SEGÚN LA MODALIDAD DE CONSTRUCCIÓN:

Autoconstrucción individual: aquellas en las que el trabajo aportado por el socio y sus familiares se destina a la Construcción de la vivienda del núcleo familiar

Por ayuda mutua: aquellas en las que el trabajo aportado por los socios y sus familiares se realiza en forma comunitaria para la construcción del conjunto de las viviendas de los socios.
De ahorro previo: aquellas en que, para la construcción de las viviendas, el aporte de sus socios se realice en dinero.

Las cooperativas por ayuda mutua y de ahorro previo, podrán operar en régimen de:
•usuarios o
•de propietarios pueden ser:
- Cooperativas de propietarios de entrega inmediata
- Cooperativas de propietarios de entrega diferida

Siguiendo con la explicación de Acto Cooperativo, el mismo se materializa documentalmente mediante el documento de uso y goce, redactado y certificado por Escribano Público, a través del cual se especifica la vivienda que le corresponderá a cada socio, y delimitándose además los derechos y obligaciones que el socio asume por el acto cooperativo en su calidad de socio / usuario para con la cooperativa e integrándose con las previsiones del estatuto y los reglamentos internos que se dictaren en cada caso.
Estos actos cooperativos, que son de trato diario en la actividad notarial, son distintos a los de arrendamiento y /o de compraventa a que se remite la Ley, desde que entra en aplicación la definición dada, en el sentido de que se trata de negocios jurídicos específicos, que no son contratos, si bien aplican, en subsidio, las normas de los que guardan mayor analogía.

VII. LA ACTUACIÓN NOTARIAL EN EL SISTEMA COOPERATIVO

El Escriban, actúa en todo el proceso de constitución, aprobación y reconocimiento de la personería jurídica de la Cooperativa, aunque no siempre se reconoce la trascendencia de su intervención y el ejercicio de la función notarial en la historia del Cooperativismo en Uruguay.

La actuación del escribano comienza en el asesoramiento al grupo y continúa con el otorgamiento y certificación notarial de firmas de los socios fundadores de la Cooperativa.

En el régimen anterior no se mencionaba la actuación notarial, ni la forma de constitución de dichas formas jurídicas cooperativas. El sistema de aprobación de la personería jurídica, en todos esos casos estaba constituido por la Resolución del Poder Ejecutivo que reconocía la existencia de la personería jurídica de dicha entidad constituida de acuerdo al contenido indicado y a las condiciones impuestas por la ley.

La intervención del escribano comienza del punto de vista práctico y a texto expreso con la sanción de la Ley 13.728 citada al comienzo, previéndose su actuación en la constitución del Estatuto y luego con la ley 16.156, con mayor énfasis en la registración del Estatuto en el Registro Público y General de Comercio, para la obtención de la personería jurídica.-

En la Ley 18.407 se prevé, la actuación notarial plena, en cuanto a la formalización del estatuto ante escribano público para su otorgamiento y certificación notarial de las firmas de los socios, en el asesoramiento al grupo, y en todas las instancias de participación relativa al mismo.-

Así mismo, el Escribano interviene en los casos de fusión, escisión, disolución de las cooperativas, entre otros que deben ser legitimadas y autenticadas. La actuación no solo se limita a lo documental, es fundamental su asesoramiento para la buena gestión de la cooperativa, cooperando en el mejor funcionamiento, en pro de lograr sus objetivos sociales y optimizar los recursos.
Los principios cooperativos, están igualmente propuestos en la labor del Escribano que debe satisfacer los intereses o necesidades colectivas, aplicando las normas de derecho, en este caso el Derecho Cooperativo, atendiendo al interés general de promoción del cooperativismo como el mejor instrumento de *desarrollo de los valores de solidaridad, democracia, responsabilidad, en especial los valores éticos de honestidad y transparencia*.

Cabe destacar también la actuación de los Escribanos, a través de los Institutos de Asistencia Técnica (IAT), los cuales asesoran en forma interdisciplinaria a los socios cooperativistas, desde la suscripción del contrato de Asistencia Técnica y hasta la finalización de las construcciones. Ese asesoramiento Interdisciplinario, está compuesto por los siguientes profesionales: abogados /o escribano, arquitecto o Ingeniero, Asistente social, contador o economista. Deberán tener personería jurídica y constituirse bajo una modalidad societaria, cooperativa o asociativa. (Art. 157 ley 18.407).

VIII. EXTRACTO DE INFORMES DE LA COMISIÓN DE DERECHO COOPERATIVO DE LA ASOCIACIÓN DE ESCRIBANOS DEL URUGUAY

SUCESIONES.

Reclamo de los herederos legítimos del titular del 50% de una participación social en una cooperativa de vivienda de Usuarios. La vivienda, al momento del fallecimiento, se encontraba ocupada por su titular y uno de los herederos legítimos, y su familia. Fallece el titular de la participación social testado, le suceden sus cuatro hijos

legítimos, incluidos el ocupante de la vivienda no siendo este el adjudicatario de la parte de libre disposición. No existe acción que pueda obligar al heredero que ocupa la vivienda a renunciar de la misma y a desocuparla. Se entiende que la cooperativa actuó conforme a Derecho. La misma no tiene legitimación para desalojar al heredero-ocupante, pues es titular de una cuota parte en la participación social, teniendo derecho preferente sobre la misma, en virtud de que integraba (aunque de hecho) el núcleo familiar, que convivía con el causante al momento de su fallecimiento. Tampoco la cooperativa debe entregar las sumas reclamadas por el resto de los herederos. Pues no puede pagar el valor de tasación, cuando esta, está ocupada por quién es titular de una cuota parte de la participación social y no se ha producido una renuncia. Tampoco se puede pedir la rescisión del documento de uso y goce en virtud de que es un acto cooperativo, es un acto de cumplimiento y no un contrato y el procedimiento de desalojo corresponde únicamente en caso de incumplimiento. Los herederos deben buscar una solución conforme al derecho aplicable, pudiendo ser que el heredero-ocupante se mantuviera ocupando la vivienda, obteniendo exclusivamente la titularidad de la misma y resarciera a sus hermanos en la proporción que le corresponde a cada uno sobre la participación social. Los mismos; sólo tienen las acciones regulares en materia de tutela del crédito, pero debe tenerse presente que la participación social no admite remate [4].

DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DE COOPERATIVA DE VIVIENDAS POR INCUMPLIMIENTO DE SU OBJETO SOCIAL

En función de que, no se ha cumplido con el objeto que es la construcción de viviendas, corresponde la disolución y liquidación de la Cooperativa. A efectos de, proceder a la disolución y liquidación y nombramiento de comisión liquidadora para la futura enajenación de los bienes deberá realizarse un emplazamiento mediante publicaciones a todos los socios y demás personas que pudieran tener intereses en o contra la Cooperativa, a efectos de que se presenten a deducir sus derechos, bajo apercibimiento de pérdida de los mismos, siendo conveniente realizar el mismo en el Diario Oficial, en un Diario de Montevideo y otro en la diario de la zona de ubicación de los inmuebles. Luego la Cooperativa podrá realizar su asamblea de disolución y proceder al nombramiento de una Comisión liquidadora a los efectos de enajenar el inmueble y con el producido del mismo abonar las partes sociales y demás deudas. Si existiere remante deberá ser entregado a INACOOP. La Cooperativa debe realizar su liquidación final sin que exista activo ni pasivo e inscriba la correspondiente acta de disolución y liquidación en el Registro de Personas Jurídicas a los efectos de la publicidad [5].

4 Informante Esc. Carmen TABORDA. Comisión Derecho Cooperativo, Revista AEU, Tomo 97, ene.- jun., 2011, pág. 271 - 282.

5 Informante Esc. Annaly GRANDE. Comisión Derecho Cooperativo, Revista AEU, tomo 101, año 2015, pág. 165- 168.