

HAGEN HENRÿ  
CARLOS VARGAS VASSEROT  
(Coordinadores)

UNA VISIÓN COMPARADA E INTERNACIONAL  
DEL DERECHO COOPERATIVO  
Y DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA  
*LIBER AMICORUM PROFESOR DANTE CRACOGNA*

AGUILAR RUBIO, MARINA  
ALCALDE SILVA, JAIME  
ARNÁEZ ARCE, VEGA M.<sup>a</sup>  
ATXABA RADA, ALBERTO  
COLÓN MORALES, RUBÉN  
DE SOUZA, LEONARDO R.  
DOUVITSA, IFIGENIA  
FERNÁNDEZ ANDREANI, PATRICIA  
FERNÁNDEZ QUINTAS, GRACIELA  
FICI, ANTONIO  
GADEA SOLER, ENRIQUE  
GARCÍA MÜLLER, ALBERTO  
HENRÿ, HAGEN  
HERNÁNDEZ AGUILAR, ORISEL  
HERNÁNDEZ CÁCERES, DANIEL  
HIEZ, DAVID

KUMAR PADMANABHAN, SANTOSH  
KURIMOTO, AKIRA  
MACIAS RUANO, ANTONIO JOSÉ  
MEIRA, DEOLINDA  
MIRANDA, JOSÉ EDUARDO  
MONTIEL VARGAS, ANA  
NARANJO MENA, CARLOS  
RAICHAKOWSKI GONZÁLEZ, HERNANDO E.  
REYES LAVEGA, SERGIO  
RODRÍGUEZ MUSA, ORESTES  
SÁNCHEZ BOZA, ROXANA  
SANTANA FÉLIX, JUAN ENRIQUE  
SARMIENTO REYES, ANTONIO JOSÉ  
TADJUDJE, WILLY  
TORRES MORALES, CARLOS  
VARGAS VASSEROT, CARLOS



**UNA VISIÓN COMPARADA E INTERNACIONAL  
DEL DERECHO COOPERATIVO  
Y DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA**

*LIBER AMICORUM PROFESOR DANTE CRACOGNA*



**HAGEN HENRÿ**  
**CARLOS VARGAS VASSEROT**  
*(Coordinadores)*

**UNA VISIÓN COMPARADA E INTERNACIONAL  
DEL DERECHO COOPERATIVO  
Y DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA**  
*LIBER AMICORUM PROFESOR DANTE CRACOGNA*

AGUILAR RUBIO, MARINA  
ALCALDE SILVA, JAIME  
ARNÁEZ ARCE, VEGA M.<sup>a</sup>  
ATXABA RADA, ALBERTO  
COLÓN MORALES, RUBÉN  
DE SOUZA, LEONARDO R.  
DOUVITSA, IFIGENIA  
FERNÁNDEZ ANDREANI, PATRICIA  
FERNÁNDEZ QUINTAS, GRACIELA  
FICI, ANTONIO  
GADEA SOLER, ENRIQUE  
GARCÍA MÜLLER, ALBERTO  
HENRÿ, HAGEN  
HERNÁNDEZ AGUILAR, ORISEL  
HERNÁNDEZ CÁCERES, DANIEL  
HIEZ, DAVID

KUMAR PADMANABHAN, SANTOSH  
KURIMOTO, AKIRA  
MACIAS RUANO, ANTONIO JOSÉ  
MEIRA, DEOLINDA  
MIRANDA, JOSÉ EDUARDO  
MONTIEL VARGAS, ANA  
NARANJO MENA, CARLOS  
RAICHAKOWSKI GONZÁLEZ, HERNANDO E.  
REYES LAVEGA, SERGIO  
RODRÍGUEZ MUSA, ORESTES  
SÁNCHEZ BOZA, ROXANA  
SANTANA FÉLIX, JUAN ENRIQUE  
SARMIENTO REYES, ANTONIO JOSÉ  
TADJUDJE, WILLY  
TORRES MORALES, CARLOS  
VARGAS VASSEROT, CARLOS

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web [www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com) o por teléfono en el 917021970/932720407.

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial.  
Para mayor información, véase [www.dykinson.com/quienes\\_somos](http://www.dykinson.com/quienes_somos)

Esta publicación es parte del proyecto I+D+i PID2020-119473GB-I00 orientado a Retos de la Sociedad, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/ titulado "Las empresas sociales. Identidad, reconocimiento de su estatuto legal y propuestas para su regulación"; y del PPIT-UAL, Junta de Andalucía-FEDER 2021-2027.

Programa: 54.A del Grupo de Investigación SEJ-200 de la Junta de Andalucía ("Derecho Público y Privado de la Economía Social y de la Innovación Tecnológica") y del Centro de Investigación en Derecho de la Economía Social y de la Empresa Cooperativas (CIDES) de la Universidad de Almería (España).

Ayuda PID2020-119473GB-I00 financiada por



PPIT-UAL, Junta de Andalucía-FEDER 2021-2027. Programa: 54.A



© Copyright by  
Los autores  
Madrid

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid  
Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69  
e-mail: [info@dykinson.com](mailto:info@dykinson.com)  
<http://www.dykinson.es>  
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-1170-712-1  
Depósito Legal: M-33319-2023

ISBN electrónico: 978-84-1170-783-1

Preimpresión por:  
Besing Servicios Gráficos S.L.  
e-mail: [besingsg@gmail.com](mailto:besingsg@gmail.com)





## Índice

Prólogo .....	1
Foreword .....	5
Semblanza académica y profesional del Profesor Dante Cracogna .....	7
Professor Dante Cracogna's personal and professional curriculum vitae ...	11

### Bloque I

#### *Parte general*

<b>Capítulo 1. Quel droit coopératif? Un assemblage d'idees, reques d'ailleurs.....</b>	<b>17</b>
Hagen Henry	
<b>Capítulo 2. La renovación democrática y el límite del mandato.....</b>	<b>37</b>
Carlos Torres Morales	
<b>Capítulo 3. Consideraciones para la regulación de un tipo societario moderno de sociedad cooperativa: los valores y principios cooperativos como límite del principio de la autonomía de la voluntad de los socios .....</b>	<b>53</b>
Enrique Gadea Soler	

<b>Capítulo 4. La realización de valores de uso como elemento identitario del modelo empresarial cooperativo .....</b>	<b>75</b>
Rubén Colón Morales	
<b>Capítulo 5. The distinction between cooperative surplus and corporate profit as an evidence of the non-profit purpose of cooperatives.....</b>	<b>95</b>
Deolinda Meira	
<b>Capítulo 6. Enseñanzas del maestro Cracogna y sus efectos inspiradores .....</b>	<b>111</b>
Juan Enrique Santana Félix	
<b>Capítulo 7. Sociedad posmoderna y crisis de valor: la utopía axiológica del cooperativismo como fuente de inspiración para la (re) construcción del <i>fraternae et socialis hominis</i> .....</b>	<b>121</b>
José Eduardo de Miranda	
<b>Capítulo 8. La función social como principal justificación de un régimen fiscal adecuado para las cooperativas.....</b>	<b>137</b>
Marina Aguilar Rubio	
<b>Capítulo 9. La naturaleza jurídica de la cooperativa .....</b>	<b>155</b>
Orestes Rodríguez Musa / Orisel Hernández Aguilar	
<b>Capítulo 10. Adopción y evolución del principio de interés por la comunidad en el seno de la alianza cooperativa internacional .....</b>	<b>171</b>
Daniel Hernández Cáceres	

**Capítulo 11. Los enredos jurídicos del derecho cooperativo  
y el derecho de la economía social y solidaria..... 199**

Willy Tadjudje

**Capítulo 12. La autoayuda y la ayuda mutua, un doble valor  
cooperativo ..... 209**

Antonio José Macías Ruano

**Bloque II**

*Derecho comparado e internacional*

**Capítulo 13. La empresa social en la legislación y en las políticas  
de la UE ..... 231**

Antonio Fici

**Capítulo 14. Asian co-operative laws from developmental  
state and norm localization perspectives..... 257**

Akira Kurimoto

**Capítulo 15. La legislación cooperativa enfocada en abordar  
los retos globales en torno a la Agenda 2030  
de las Naciones Unidas (ODS) ..... 273**

Graciela Fernández Quintas

**Capítulo 16. Una mirada comparada a las instituciones públicas  
para el desarrollo cooperativo en Hispanoamérica ..... 289**

Jaime Alcalde Silva

**Capítulo 17. La realización de cooperativas transfronterizas  
en el Mercosur: el siguiente paso en un legado..... 317**

Leonardo Rafael de Souza

<b>Capítulo 18. El impuesto sobre la renta y las cooperativas: observaciones preliminares sobre el regimen fiscal de 50 países.....</b>	335
Ifigeneia Douvitsa / Hagen Henry	
<b>Capítulo 19. Aproximaciones al derecho cooperativo comparado: un enfoque empirico del séptimo principio cooperativo y su presencia en la legislación latinoamericana .....</b>	357
Carlos Naranjo Mena	
<b>Capítulo 20. Cooperatives &amp; public international law: causes and consequences.....</b>	379
Santosh Kumar Padmanabhan	
 <b>Bloque III</b> <i>Parte especial</i> 	
<b>Capítulo 21. Las empresas sociales con forma mercantil como parte de la economía social. Propuestas de regulación en España y análisis crítico del anteproyecto de Ley Integral de Impulso de la Economía Social .....</b>	395
Carlos Vargas Vasserot	
<b>Capítulo 22. Los clubes de barrio como entidades de economía social y solidaria.....</b>	423
Alberto García Muller	
<b>Capítulo 23. Quel modèle de cooperatives comme support des plateformes cooperatives? .....</b>	441
David Hiez	

<b>Capítulo 24. El régimen disciplinario en las cooperativas en relacion con el procedimiento sancionatorio .....</b>	459
Ligia Roxana Sánchez Boza	
<b>Capítulo 25. Las cooperativas, los sindicatos y la negociacion colectiva en Uruguay .....</b>	479
Sergio Reyes Lavega	
<b>Capítulo 26. Las cooperativas sociales de servicios para trabajadores y la necesidad de un marco legal adecuado para su funcionamiento .....</b>	495
Antonio José Sarmiento Reyes	
<b>Capítulo 27. Las cooperativas de utilidad pública e iniciativa social.....</b>	509
Vega María Arnáez Arce / Alberto Atxabal Rada	
<b>Capítulo 28. Las cooperativas de múltiples partes asociadas con finalidad social y las cooperativas multiactivas. Expresiones de un nuevo y viejo cooperativismo en Argentina .....</b>	531
Patricia A. Fernández Andreani	
<b>Capítulo 29. Las políticas públicas para las cooperativas en el Paraguay.....</b>	551
Hernando Esteban Raichakowski González	
<b>Capítulo 30. Análisis legal de la figura de las empresas de inserción en España .....</b>	569
Ana Montiel Vargas	
<b>Listado de publicaciones del Profesor Dante Cracogna ordenadas por materias .....</b>	591
<b>Índice General .....</b>	615

## **CAPÍTULO 29**

# **Las políticas públicas para las cooperativas en el Paraguay**

HERNANDO ESTEBAN RAICHAKOWSKI GONZÁLEZ

*Miembro de la Comisión Jurídica de Cooperativas de las Américas, en representación de la Confederación de Cooperativas Rurales del Paraguay (CONCOPAR) Ltda.*

Sumario: 1. Contextualización. 2. La constitución nacional. 3. El impuesto municipal. 4. La ley 2157/03 y el ente regulador de las cooperativas. 5. El impuesto al valor agregado. 6. La intervención de la justicia electoral en las asambleas de cooperativas. 7. Las cooperativas de seguridad privada. 8. Las cooperativas de trabajo asociado. 9. Conclusión. 10. bibliografía.

### **1. CONTEXTUALIZACIÓN**

Para ponernos en contexto, debemos precisar que el Paraguay es el 5° país más pequeño de América del Sur, con una superficie de 406.752 km<sup>2</sup>, compuesto por dos regiones -Oriental y Occidental- separadas por el Río Paraguay, con una división política en 1 capital autónoma y 17 departamentos -la capital y 14 departamentos en la Región Oriental, y los 3 departamentos restantes en la Región Occidental-. Esa geografía alberga a una población aproximada de 7.000.000 de habitantes, distribuidos -según datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos- en un 97,4% en la Región Oriental y un 2,6% en la Región Occidental -a pesar de que esta última representa el 60% de la superficie del país-.

La población económicamente activa -entendida como aquella que realiza por lo menos 1 hora de actividad económica en la semana, o tiene tra-

bajo, o se encuentra buscando activamente empleo- es de unos aproximadamente 3.500.000 habitantes -según datos de la DGEEC, del mes de mayo de 2018-. Cabe mencionar que, conforme a estadísticas del Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), instituido por Ley 2.157/03 como Autoridad de Aplicación de la Legislación Cooperativa y Autoridad de Control de los Entes Cooperativos, poco más de 1.500.000 habitantes se encuentran asociados a, cuando menos, 1 Cooperativa. Es decir, aproximadamente el 42,8% de esa población económicamente activa.

Para analizar las POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LAS COOPERATIVAS EN EL PARAGUAY, debemos primeramente puntualizar qué entendemos por POLÍTICAS PÚBLICAS. En tal sentido, podríamos coincidir, palabras más, palabras menos, que las políticas públicas *son aquellas acciones de gobierno, que buscan dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, de manera organizada*. Estas acciones, a su vez, deben presentar, cuando menos, las fases de (i) identificación y definición de los problemas, (ii) la formulación de políticas, (iii) la adopción de las decisiones, (iv) la implantación, y (v) la evaluación. Finalmente, conforme a la CEPAL, las políticas públicas cuentan entre sus instrumentos a (i) los incentivos económicos -subsidios, impuestos-, (ii) la regulación directa, (iii) la desregulación, creación o simulación de mercados, privatización, (iv) la provisión directa o indirecta de servicios y bienes, y, (v) los seguros frente a la adversidad -seguridad social, ayuda de emergencia, desastres-, entre otros.

## 2. LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

Como punto de partida para el análisis situacional del Paraguay, en torno a las políticas públicas para las Cooperativas, podemos traer a colación lo que la Constitución Nacional de 1992 -actualmente vigente- expresa acerca de éstas:

*“Artículo 113 - DEL FOMENTO DE LAS COOPERATIVAS. El Estado fomentará la empresa cooperativa y otras formas asociativas de producción de bienes y de servicios, basadas en la solidaridad y la rentabilidad social, a las cuales garantizará su libre organización y su autonomía. Los principios del cooperativismo como instrumento del desarrollo económico nacional, serán difundidos a través del sistema educativo”.*

*“Artículo 114 - DE LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA AGRARIA. La reforma agraria es uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural. Ella consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación. Se adoptarán sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra; se organizarán el crédito y la asistencia técnica, educacional y*

*sanitaria; se fomentará la creación de cooperativas agrícolas y de otras asociaciones similares, y se promoverá la producción, la industrialización y la racionalización del mercado para el desarrollo integral del agro”.*

En el marco de ese fomento constitucional a las Cooperativas en general, así como a las Cooperativas Agrícolas en particular, en el año 1994 la Ley 349/72 pasa a ser reemplazada por la Ley 438/94, convirtiendo la Dirección General de Cooperativismo (DGC) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), en Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP); si bien aún con subordinación a la mencionada Cartera de Estado, no obstante ya con cierto grado de autonomía para dictar resoluciones, en pos del fomento al Cooperativismo a través de la constitución de Cooperativas. Claramente, el INCOOP se confirmaba como una Entidad de Fomento, más que de regulación y control.

En cuanto al fomento a las Cooperativas, pregonado por la Constitución Nacional y reglamentado por aquella novel Ley de Cooperativas (438/94), es de destacarse a las exenciones tributarias estipuladas en su artículo 113, con el siguiente alcance:

*“Artículo 113°. Exenciones Tributarias. Cualquiera fuera la clase o grado de la cooperativa, queda exenta de los siguientes tributos: a) Todo impuesto que grave su constitución, reconocimiento y registro, incluyendo los actos de transferencia de bienes en concepto de capital; b) El Impuesto a los Actos y Documentos que graven los actos de los socios con su cooperativa; c) El Impuesto al Valor Agregado que grave los actos de los socios con su cooperativa, con exclusión de las adquisiciones y enajenaciones realizadas por la cooperativa con terceros; d) El Impuesto a la renta sobre los excedentes de las entidades cooperativas que se destinen al cumplimiento de lo dispuesto en los literales a), b) y f) del Art. 42 y sobre los excedentes de las entidades cooperativas que sean créditos de los socios por sumas pagadas de más o cobradas de menos originadas en prestaciones de servicios o de bienes del socio con su cooperativa o de esta con aquel; y, e) Aranceles aduaneros, adicionales y recargos por la importación de bienes de capital destinados al cumplimiento del objeto social, los que no podrán ser transferidos sino después de cinco años de ingresados al país”.*

Como acción legislativa coherente, en términos de políticas públicas, podemos destacar el reconocimiento constitucional a las Cooperativas como empresas basadas en la solidaridad y la rentabilidad social -sin fines de lucro-. Asimismo, el entendimiento del Código Civil Paraguayo -promulgado en 1985 y vigente desde 1987- de que, desde el punto de vista jurídico-societario, las Cooperativas merecen un tratamiento legal distinto al de los demás tipos societarios regulados por dicha Ley -comúnmente conocida como “Código Civil”-. Sin embargo, tan siquiera como una especie de “desliz legislativo” dentro de ese intento de “política pública” propiciado por la mismísima Constitución Nacional, debemos mencionar la imprevisión del artículo 113

de la Ley 438/94, respecto del Impuesto de “Patente Comercial” vigente desde el año 1976 en virtud de la Ley 620.

### 3. EL IMPUESTO MUNICIPAL

Con la Ley 620/76 se estableció el régimen tributario para las municipalidades del interior del país -unos 254 municipios-, descontando solo a la Capital del país -Asunción- regida por la Ley 881/81. A diferencia de la Ley que rige al municipio de Asunción, la de las “del interior del país” -como alude el acápite de la Ley 620- no distingue, a efecto del cobro de la “Patente Municipal” -o “patente comercial”-, entre personas jurídicas con y sin fines de lucro, como se puede apreciar a continuación:

Ley 881/81: “Artículo 2°. *Las personas y entidades que ejercen comercios, industrias, profesiones u oficios en actividades con fines lucrativos dentro del municipio de Asunción, pagarán el impuesto de patente anual establecido en esta Ley*”.

Ley 620/76: “Art. 2°. *Las personas y entidades que dentro del municipio ejercen industria, comercio o profesión, pagarán el impuesto de patente anual que se establece en esta Ley*”.

Un motivo de fuerte controversia fue, hasta la promulgación de la Ley 5501/15, el requerimiento de varias municipalidades a las Cooperativas, respecto de sus supuestas deudas por el mencionado Impuesto de Patente. Al respecto, deviene necesario un análisis exhaustivo a la naturaleza, texto y contexto de la cuestionada Ley:

Ante todo, podríamos señalar que la mera construcción gramatical del artículo 2° de la Ley “de los municipios del interior del país” constituye el verdadero quid de la controversia. Ambos cuerpos normativos -Ley 620/76 y Ley 881/81- son, en general, prácticamente idénticos; salvo algunas desafortunadas excepciones, como constituyen justamente sus artículos 2°. Así, encontramos que la construcción gramatical de la norma, en la versión contenida en la Ley para “la Capital”, claramente y sin dar lugar a entredichos, precisa su alcance al referir explícitamente que nos encontramos ante un tributo impuesto a quienes ejercen tales actividades *con fines lucrativos*.

No obstante el infortunio de encontrarse sometidos a una norma redactada de modo impropio y ambiguo -entiéndase, el artículo 2° de la Ley 620/76-; cabe aclarar que, en virtud de principios universales vigentes en Derecho y, entre ellos, especialmente el Principio de Legalidad -que rige los actos de las Personas de Derecho Público, como son las Municipalidades-, este tipo de normas que imponen obligaciones a particulares, en una relación de subor-

dinación frente a una Institución del Estado, no pueden ser interpretadas de modo caprichoso o aislado de su contexto legal y su naturaleza jurídica.

Conforme con lo aclarado en el apartado precedente, además de la alusión a la correcta redacción del artículo 2° de la Ley 881/81, cabe destacar que, de la lectura íntegra y contextual del Capítulo I de la Ley 620/76 en cuestión, se colige inequívocamente el verdadero espíritu del tributo por él impuesto, que claramente y sin lugar a dudas apunta al ejercicio de actividades comerciales, industriales y profesionales CON FINES LUCRATIVOS, al igual que su par vigente en el Municipio de Asunción. Para reforzar aún más tal aseveración, es pertinente traer a colación, a modo de ejemplo, algunas de las disposiciones de la cuestionada Ley 620/76, que lo evidencian:

- a) Para la cuantificación del tributo adeudado, el artículo 3° de la Ley 620/76 toma como principal referencia al balance visado por la Dirección de Impuesto a la Renta.
- b) Se prevé -en el artículo 7°- el pago de la patente, incluso con deducciones, para las emisoras radiales y de televisión, imprentas y de publicaciones diarias o periódicas, EXPLOTADAS CON FINES DE LUCRO. Es decir, *a contrario sensu*, tales actividades no están gravadas cuando se las realiza SIN FINES DE LUCRO.
- c) El artículo 12°, a su turno, impone el pago del tributo municipal de referencia, a quienes EXPLOTEN playas de estacionamiento de autovehículos CON FINES DE LUCRO. Nuevamente se evidencia lo expuesto en el apartado precedente.

Con lo brevemente analizado, resulta elocuente e indiscutible la naturaleza del impuesto en cuestión que, analizado contextualmente y más allá de la pobreza gramatical de un solo artículo aislado, claramente apunta al hecho generador constituido por EL LUCRO, como manifestación de la capacidad contributiva de las personas físicas y jurídicas. Así, quedando manifiesto y claro el objeto perseguido por la Ley 620/76 en su Capítulo I, de cuyo contexto forma parte integrante el cuestionado artículo 2°, cae igualmente de maduro reconocer que las Cooperativas no pueden, por su propia naturaleza jurídico-legal, constituirse en contribuyentes del Impuesto de Patente -o Impuesto de Patente a Comercios, Industrias, Profesiones y Oficios, como lo denomina la Ley 881/81-, ya que, conforme con las expresiones del artículo 3° de la Ley 438/94: *“Cooperativa es la asociación voluntaria de personas, que se asocian sobre la base del esfuerzo propio y la ayuda mutua, para organizar una empresa económica y social sin fines de lucro, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas”*.

Huelga subrayar *el esfuerzo propio y la ayuda mutua*, la naturaleza *social y sin fines de lucro*, como el *propósito de servicio* de las Cooperativas. Así las reconocen

y fomentan -incluso en el aspecto tributario- desde la mismísima Constitución Nacional -en sus artículos 113, 114 y 115-, la Ley 438/94 -en sus artículos 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 12, 13, 25, 41, 42, 44, 46, 109, 110 y 113- y su Decreto Reglamentario, hasta las leyes 125/91 y 2.421/04, y, dentro de esa Política de Estado -con rango *constitucional*- mal podría concebirse al Capítulo I de la Ley 620/76 como una excepción.

En última instancia -y conforme con otro principio fundamental del Derecho heredado de los romanos-, si el Estado, en su carácter de Administrador, dicta una ley de Derecho Público que le concede atribuciones -o derechos- que, a su vez, constituyen obligaciones para quienes en esa relación se convierten en sujetos Administrados, y, dicha ley, aún después de su lectura e interpretaciones -gramatical, restrictiva y analógica- sigue generando dudas razonables; entonces, EN CASO DE DUDA DEBE ESTARSE A FAVOR DEL ADMINISTRADO -en el planteamiento que nos ocupa, las Cooperativas que fijan asiento de sus actividades en el interior del país-.

Finalmente, los elementos fácticos y jurídicos minuciosamente analizados más arriba, plenamente consonantes con el universal Principio de Legalidad Tributaria, nos permiten concluir indubitablemente que las Cooperativas JAMÁS PUDIERON HABERSE ENCONTRADO comprendidas entre las personas jurídicas OBLIGADAS AL PAGO DEL IMPUESTO DE PATENTE, referido por el Capítulo I de la Ley 620/76. Por otro lado, en cuanto a los demás tributos previstos en dicha Ley y sus modificatorias, así como otros impuestos en general, debe atenderse tanto si su exención para las Cooperativas se encuentra expresamente prevista en la Ley 438/94 -o las respectivas normativas que regulan tales gravámenes-, como si su hecho motivador lo constituye EL LUCRO o EL FIN LUCRATIVO -de las personas jurídicas, sus bienes y actividades- AJENO A LA NATURALEZA COOPERATIVISTA.

#### **4. LA LEY 2157/03 Y EL ENTE REGULADOR DE LAS COOPERATIVAS**

Entre las acciones desplegadas por los agentes de los sucesivos gobiernos, es común el intento por someter a las Cooperativas a la autoridad del Banco Central del Paraguay (BCP), a través de la Superintendencia de Bancos y Financieras, o de alguna Superintendencia a crearse para ese efecto. Es por ello que, en el 2003, tras la movilización del Sector Cooperativo, surge la Ley 2.157, constituyendo al INCOOP en Entidad Autónoma y Autárquica, encargada de ser la Autoridad de Aplicación de la Legislación Cooperativa y Autoridad de Control de los Entes Cooperativos, despojándola de aquella antigua función de fomento al cooperativismo y la constitución de cooperativas.

Actualmente sigue latente la aludida pretensión, a través de un borrador de anteproyecto que modificaría la Ley 2157/03.

## 5. EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

Tras veinte años de vigencia del texto original de la Ley de Cooperativas (438/94), el Movimiento Cooperativo presentó un anteproyecto en cuyo marco, entre unos treinta artículos, proponía consolidar aquellos aspectos relacionados con la tributación y las exenciones fiscales del artículo 113, cuya comprensión y reivindicación han logrado, con el transcurso de los años y controversias judiciales mediante, algunas de las entidades del sector. Éstos eran, puntualmente, (i) la exención del impuesto municipal de patente a las actividades comerciales, industriales y profesionales -dado que el “acto cooperativo” no es, propiamente, “acto de comercio”-, y, (ii) la exención del impuesto a la renta sobre el rendimiento financiero del depósito de capitales en bancos, financieras y otras cooperativas -en el entendido de que, en puridad, responden a un “acto cooperativo” derivado del objeto social de las Cooperativas-. Tal derecho a esas exenciones, varias veces reconocidas por resolución de Tribunales Contencioso-administrativos, e, incluso, la propia Corte Suprema de Justicia.

Sin embargo, ya con *media sanción* de la H. Cámara de Senadores, el proyecto sufrió una modificación en sesión plenaria de la H. Cámara de Diputados, que, previos los trámites constitucionales de rigor, derivó en la sanción y promulgación de la Ley 5501/15, con la mayoría de sus artículos redactados conforme al anteproyecto planteado por el Sector Cooperativo, empero con un duro revés en cuanto respecta a los artículos 51 -donde se impuso la utilización del Sistema D’Hont, de listas cerradas bloqueadas, para la elección de autoridades para el Consejo de Administración, la Junta de Vigilancia y el Tribunal Electoral Independiente de toda Cooperativa-, y, en cuanto al tema que nos aboca, el artículo 113 -donde se eliminó arbitrariamente la exención del Impuesto al Valor Agregado (IVA) sobre los actos cooperativos de cada entidad con sus socios y viceversa.

No es exagerado expresar la arbitrariedad e inconstitucionalidad del “IVA a los Actos Cooperativos”, dado que, a pesar de lo advertido en sendas notas, reuniones y audiencias públicas en sedes del Ministerio de Hacienda y del Congreso Nacional, se ha impuesto un gravamen injusto al quehacer autogestionario, solidario y sin fines de lucro de los ciudadanos cooperativizados, no habiendo importado, incluso, la violación que ese “IVA a los socios” significa para los artículos 46, 47, 113 y 178 de la Constitución Nacional de la República

del Paraguay (1992), así como los artículos 77 y 78 de la Ley 125/91 -que crea y define al IVA-. Además de desalentar a las “empresas cooperativas” -al decir del artículo 113 de la Carta Magna- y a los ciudadanos cooperativizados, desoyendo así el mandato constitucional de fomentarlos, el “IVA a los Actos Cooperativos” gravó, por fuera de la Ley Tributaria, imponiéndose sobre actos y operaciones que no son “servicio” ni “hecho imponible”, al no ser una *“prestación... que, sin configurar enajenación, proporcione a la otra parte una ventaja o provecho...”* (Ley 125/91, artículo 78, numeral 2).

Afortunadamente, tras la presentación de tres expedientes, un primer grupo de setenta y seis Cooperativas, y un segundo grupo de otras siete entidades del sector, han obtenido la declaración de Inconstitucionalidad e Inaplicabilidad de dicho gravamen fiscal, mediante Acuerdo y Sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que por unanimidad entendió conforme a los argumentos y artículos constitucionales y legales, en el sentido defendido por las Cooperativas de Primer, Segundo y Tercer grados accionantes. Finalmente, por la promulgación de la Ley 6178/18 y estando aún pendiente de resolución el expediente del tercer grupo de accionantes (compuesto por cincuenta y dos Cooperativas), se reincorporó al IVA entre los impuestos de cuyo pago están exentas las Cooperativas de todo tipo, en el cumplimiento de su objeto social mediante el Acto Cooperativo.

## **6. LA INTERVENCIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN LAS ASAMBLEAS DE COOPERATIVAS**

A pesar de su propósito expreso por garantizar la libre organización y autonomía de las Cooperativas, conforme a lo consagrado por la Constitución Nacional, la legislación cooperativa -puntualmente, la ley 438/94, su Decreto Reglamentario 14.052/96 y la ley 2157/03- ha dejado entreabierta una ventana a la intromisión de la Justicia Electoral en el marco de las elecciones asamblearias de no pocas Cooperativas, incluso en varios casos llegando al punto de suspender la asamblea toda -solo por la parte electoral, judicializada por candidatos disconformes-.

La cuestión es que, conforme al artículo 60 de la Ley 438/94, las resoluciones asamblearias pueden ser impugnadas ante el INCOOP, para que ésta, en un proceso sumario bilateral -donde son partes el socio impugnante, versus el Consejo de Administración o el órgano electoral de la Cooperativa-, decida por la validez -o no- del punto impugnado, a la luz de la legislación cooperativa y el estatuto social de la Cooperativa en cuestión. A su vez, de acuerdo con el artículo 28 de la Ley 2157/03, las decisiones del INCOOP en torno a

las impugnaciones de resoluciones asamblearias pueden ser apeladas ante el Tribunal Electoral -de la Justicia Electoral- de la circunscripción judicial correspondiente al domicilio de la Cooperativa. Es esta aparente incoherencia legal respecto de las políticas públicas hacia la libre organización y autonomía de las Cooperativas -según el artículo 113 de la Constitución Nacional, la Ley 438/94 y la propia Ley 2157/03- la que, sumada a la doctrina adoptada por los electoralistas sobre “las organizaciones intermedias” -las cuales, según sostienen los sociólogos, son “todo lo que se encuentra entre la familia y el Estado”, y entre ellas las Cooperativas (Dendia, 2001)-. Sin embargo, la cuestión es ampliamente controvertible, desde el punto de vista constitucional y legal, conforme al siguiente análisis propuesto:

En el Capítulo X “DE LOS DERECHOS Y DE LOS DEBERES POLÍTICOS”, la Constitución Nacional dedica sus artículos 118 y 119 al instituto jurídico del “SUFRAGIO” y a éste “EN LAS ORGANIZACIONES INTERMEDIAS”; ambos artículos, en el contexto del derecho otorgado por el artículo 117 a “los ciudadanos, sin distinción de sexo... a participar en los asuntos públicos”. Y cuando describe e instituye al sufragio como “la base del régimen democrático y representativo”, lo funda en el voto universal, libre, directo, igual y secreto, en el escrutinio público y fiscalizado, y en el sistema de representación proporcional”. A su turno, el artículo 1° del Código Electoral Paraguayo, vigente por Ley 834/96 dicta que el sufragio “es un derecho, deber y función pública que habilita al elector a participar en la constitución de las autoridades electivas y en los referendos, por intermedio de los partidos, movimientos políticos o alianzas, de conformidad con la ley”. Por otra parte, el artículo 258 del mismo cuerpo legal subraya que: “Los convencionales constituyentes, senadores, diputados, miembros de las Junta Departamentales y Municipales serán elegidos en comicios directos por medio del sistema de listas cerradas y de representación proporcional (...) Para la distribución de escaños en los cuerpos colegiados se aplicará el sistema D’Hont...”. Finalmente, en su Capítulo III “DEL PODER JUDICIAL”, Sección V, la Constitución Nacional crea la JUSTICIA ELECTORAL y define, en su artículo 273, la competencia de dicha repartición jurisdiccional, en los siguientes términos puntuales y taxativos: “La convocatoria, el juzgamiento, la organización, la dirección, la supervisión y la vigilancia de los actos y de las cuestiones derivados de las elecciones generales, departamentales y municipales, así como de los derechos y de los títulos de quienes resulten elegidos, corresponden exclusivamente a la Justicia Electoral (...) Son igualmente de su competencia las cuestiones provenientes de todo tipo de consulta popular, como asimismo lo relativo a las elecciones y al funcionamiento de los partidos y de los movimientos políticos”.

El Derecho Público es la rama jurídica que regula la actividad del Estado, en el ejercicio de sus funciones soberanas y en sus relaciones con los particu-

lares, en su calidad de Poder Público. Se caracteriza por la especial situación de privilegio o poder del Estado, frente a los ciudadanos; sin embargo, en garantía de la seguridad jurídica, el Derecho Público está sometido al Principio de Legalidad (como Principio Fundamental del Derecho Público), conforme al cual todo ejercicio de potestades (atribuciones y competencias) debe sustentarse en normas jurídicas que determinen un órgano competente y un conjunto de materias que caen bajo su jurisdicción. Así, pues, el Principio de Legalidad es la prevalencia de la Ley sobre cualquier actividad o función del Poder Público. Este Principio de Legalidad, que rige al Derecho Público y por el cual a los órganos del Estado “está permitido sólo cuanto esté expresamente autorizado por ley”, es opuesto al Principio de Licitud, que rige a las Personas Físicas y Jurídicas de Derecho Privado, a quienes “está permitido todo lo que no esté legalmente prohibido”. A su turno, al Principio de Legalidad que rige al Derecho Público lo complementa el Orden Jurídico (orden de prelación de las normas, o “Pirámide de Kelsen”), definido por el artículo 137 de la Constitución Nacional que reza: “La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado”. Por cuanto, a modo de resumen, podemos sostener: Al Método D’hont -o “sistema” D’hont-, al Código Electoral Paraguayo y a la Justicia Electoral, como componentes del Derecho Público vigente en nuestro país, corresponden estrictamente las competencias y los alcances que, respectivamente, les confieren la Constitución Nacional y la Ley 834/96, en ese orden de prelación y de conformidad con sus respectivos artículos enunciados precedentemente -enmarcados, a su vez, los legales a los constitucionales-.

En contrapartida, las Cooperativas son identificadas y reconocidas por la Constitución Nacional y la Ley como Cooperativas (con nombre propio), personas jurídicas de Derecho Privado, empresas sin fines de lucro, instrumento del desarrollo económico nacional, a las cuales el Estado debe fomentar y garantizar su libre organización y autonomía. Por cuanto, podemos sostener que:

- a) Las Cooperativas son Personas Jurídicas de Derecho Privado; empresas privadas, no públicas ni “intermedias”.
- b) Las Cooperativas son “cooperativas”, no “organizaciones intermedias”, y se encuentran definidas y regidas por la Constitución Nacional (artículo 113) y Legislación Cooperativa (Ley 438/94, Decreto 14.052/96, Ley 5.501/15, Ley 6.178/18 y regulaciones del Instituto Nacional de Cooperativismo -INCOOP-).

- c) Las Cooperativas se diferencian de las demás empresas privadas regidas por el Código Civil, en que las Cooperativas se basan en Principios, Valores y Doctrina Cooperativa, a nivel mundial (y desde los Pioneros de Rochdale en el año 1844).
- d) Diferencia también a las Cooperativas, de entre las demás empresas privadas (que se rigen por el Código Civil), en que (las Cooperativas) son SIN FINES DE LUCRO; son empresas de los socios, con los socios y para los socios (sociedades de personas, no de capitales), sobre la base de la autogestión (el esfuerzo propio y la ayuda mutua) para satisfacer las necesidades comunes de los mismos (Ley 438/94 y 5.501/15, artículo 3°).
- e) Por sus principios y valores, la rentabilidad social sin fines de lucro y su aporte al desarrollo económico nacional, la Constitución Nacional reconoce a las Cooperativas; y manda al Estado promoverlas, garantizar su autonomía y libre organización, y difundir sus principios a través del sistema educativo.
- f) La Constitución Nacional dedica su artículo 113 a las Cooperativas, llamándolas por nombre propio (Cooperativas), en su Capítulo abocado a los Derechos Económicos; sin embargo, la mención a las tales “organizaciones intermedias” se da dentro del Capítulo de los Derechos Políticos y, principalmente, del Sufragio como vía de ejercicio de la democracia en la elección de las autoridades nacionales, departamentales y municipales (como parte del Derecho Público, no del Derecho Privado).
- g) No existe en la Constitución Nacional, en el Código Electoral Paraguayo ni en ley alguna, definición jurídica de las “organizaciones intermedias” aludidas confusa y ambiguamente, sobre la base de una poco clara definición sociológica (no jurídica); tampoco la Constitución Nacional, al crear la Justicia Electoral y definir sus competencias, hace alusión alguna a atribuirle potestad de injerencia en los asuntos electorales de las “organizaciones intermedias” ni de las Cooperativas (con nombre propio, conforme al artículo 113).
- h) El Código Electoral ni la Justicia Electoral rigen sobre las Cooperativas; ello, de conformidad con las competencias constitucionales de la Justicia Electoral, la reglamentación vigente por imperio del Código Electoral, así como las disposiciones de la Ley 438/94 y su modificatoria Ley 5.501/15 (especialmente, en sus artículos 2° y 3°).
- i) A diferencia de los órganos colegiados de los Poderes del Estado (Cámara de Diputados y Senadores, Juntas Departamentales y

Municipales), que son integrados por representantes de Partidos y Movimientos Políticos (cada uno, con su visión y filosofía política y económica particular); en las Cooperativas no existen “mayorías” ni “minorías” a representar, ya que todos los socios son iguales, tienen iguales derechos y obligaciones, y todos ellos se encuentran representados por sus pares (socios todos) en el Consejo de Administración, la Junta de Vigilancia y el Tribunal Electoral Independiente.

- j) Aun cuando el texto original de la Ley 438/94 tenía previstos los sistemas “nominal” y “por listas”, las Cooperativas y los Cooperativistas han optado por el sistema “nominal”, como método más directo y democrático de elegir, uno a uno, a los candidatos que merecen la confianza mayoritaria.
- k) Las Cooperativas son esencialmente democráticas, universalmente y desde sus orígenes en Rochdale (1844); no por imposición legal, del Código Electoral ni de la Justicia Electoral. Esa esencia democrática se refleja en la autonomía y libre organización garantizada por la Constitución Nacional, en virtud de la cual cada Cooperativa puede optar en sus Estatutos Sociales (aprobados por mayoría de 2/3) el método por el cual elegirán a sus directivos.

No obstante las idas y venidas, es de esperarse que la controversia quede zanjada en adelante, con las incorporaciones de la Ley 5501/15 en dicha materia, complementadas con los ajustes de la Ley 6608/20.

## **7. LAS COOPERATIVAS DE SEGURIDAD PRIVADA**

La Constitución Nacional de 1.992, en su artículo 113 “DEL FOMENTO DE LAS COOPERATIVAS”, consagra: “El Estado fomentará la empresa cooperativa... Los principios del cooperativismo como instrumento del desarrollo económico nacional...”. A su turno, la Ley 438/94 dispone en su artículo 11 que “las cooperativas pueden realizar toda clase de actividades...”. Y, en su parte pertinente, el Decreto Reglamentario 14.052/96, acota que “son cooperativas de trabajo las que tengan por objeto dar empleo a sus socios”.

Por otro lado, la “Ley de Cooperativas” dispone en su artículo 6° que “las cooperativas, luego de su reconocimiento por el Instituto Nacional de Cooperativismo, tienen la calidad de personas jurídicas privadas, de interés social” y, a reglón seguido, en el artículo 7°, distingue que “las cooperativas se registrarán, en general, por el Derecho Cooperativo, y, subsidiariamente, se les aplicarán las normas del Derecho Común, en cuanto fueran compatibles

con su naturaleza”. Finalmente, la Ley 2.157/03, en su artículo 1° instituye al INCOOP, como persona jurídica de Derecho Público, en “Autoridad de Aplicación de la Legislación Cooperativa y Autoridad de Control de los Entes Cooperativos”, encargándole, ya desde su artículo 4°, “cumplir y hacer cumplir el precepto contenido en el Artículo 113 de la Constitución Nacional”. Y a su turno, en el artículo 5°, lo faculta a:

- a. “dictar resoluciones... que guarden relación con la autorización para funcionar... solvencia, respaldo patrimonial... y todas aquellas relacionadas con la actividad económica-financiera de las cooperativas”,
- b. “autorizar el funcionamiento de las cooperativas... e inscribirlas en el Registro de Cooperativas a su cargo, con arreglo a la Ley y sus reglamentaciones”,
- c. “ejercer la fiscalización y control administrativo, económico-financiero, social y los servicios de las cooperativas”,
- d. “ejercer igualmente la fiscalización de las cooperativas con miras a determinar el cumplimiento de la Ley, los reglamentos administrativos, el Estatuto Social... y las demás disposiciones aplicables”, entre otras funciones,
- e. acotando que “los órganos de fiscalización pública, en el ámbito de su competencia, deberán coordinar y canalizar a través de la Dirección de Supervisión y Fiscalización del INCOOP, el cumplimiento de la Ley...”.

Sin embargo, no obstante las disposiciones constitucionales y legales plenamente vigentes a favor de la autonomía de las Cooperativas, de su naturaleza sin fines de lucro, así como de su legitimación para realizar toda clase de actividades lícitas; existe la necesidad de compatibilizar los términos -más en la forma, que en el fondo- de la Ley N° 5424/15, a la naturaleza jurídica y la legislación que rige a las Cooperativas y sus actividades, a efecto de superar las lagunas e interpretaciones que menoscaban, de algún modo, tanto la garantía y el fomento a su constitución, organización y funcionamiento, así como su autonomía y el régimen legal especial que les corresponde.

Es por todo ello que, en conclusión, deviene necesario:

- a. modificar el artículo 7° de la Ley 5424/15, a fin de adecuar las “formas” documentales exigidas, a las vigentes por Ley para las Cooperativas,
- b. canalizar adecuadamente las exigencias del artículo 8° de la Ley 5424/2015, para su definición, aplicación y supervisión, en el caso de las Cooperativas de Trabajo, a cargo de su Autoridad de Aplicación y Control: el Instituto Nacional de Cooperativismo; y, finalmente,

- c. conceder a las Cooperativas un plazo razonable, para su adecuación al régimen legal de referencia, a fin de seguir operando en el rubro de la prestación de servicios de vigilancia y seguridad de las personas y bienes patrimoniales en el ámbito de seguridad privada, ofertando legítimamente al público tales servicios y, de ese modo, seguir dando el sustento digno a sus socios y sus respectivas familias.

## 8. LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO

Son sabidas las altas tasas de desempleo, subempleo y trabajo informal que afectan a nuestros conciudadanos, y, en especial, a jóvenes y mujeres. Conforme a datos anunciados por la Titular del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), a través del medio periodístico Radio Ñandutí: *“Podemos decir que un poco más de 200 mil personas hoy están desempleadas en Paraguay, y también otras 200 mil subocupadas; pero lo que más nos preocupa es que tenemos más de 1.861.000 personas trabajando de manera informal en Paraguay. Es decir, no solamente el desempleo y la desocupación, sino también la informalidad del trabajo... El desempleo y la desocupación, al igual que la informalidad, atacan en mayor grado a los jóvenes y las mujeres... 9 de cada 10 jóvenes, y 7 de cada 10 mujeres, hoy en Paraguay trabajan de manera informal”*.

La Cooperativa es *“una asociación de personas, que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa de propiedad conjunta, democráticamente controlada y sin fines de lucro”*. Y en el caso de las Cooperativas de Trabajo Asociado, éstas tienen por objeto dar empleo a sus socios, en su condición de copropietarios de la Cooperativa.

La Organización Internacional de las Cooperativas en la Industria y los Servicios (CICOPA), una organización sectorial de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) desde 1947, está integrada por entidades de representación de Cooperativas en sectores de la construcción, producción industrial, servicios de interés general, transporte, servicios intelectuales, artesanía, entre otros. Según publica CICOPA: *“...las cooperativas de trabajo asociado, las cooperativas sociales y las cooperativas de productores autónomos en los sectores de la industria y los servicios en su conjunto emplean 20 millones de personas en todo el mundo: 11.5 millones de trabajadores asociados y 6 millones de socios productores autónomos activos en la industria y los servicios”*. Entre las 13 organizaciones presentes en 10 países del continente americano, la regional CICOPA-Américas nuclea, a través de su subregional CICOPA Mercosur, a organizaciones cooperativas de Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay.

En el Paraguay, las Entidades Cooperativas son reconocidas por el artículo 113 de la Constitución Nacional del año 1992, como instrumentos del desarrollo económico nacional, gracias a su basamento en la solidaridad y la rentabilidad social. Estas entidades que sustentan su quehacer en la autogestión y la ayuda mutua de sus socios, para satisfacer sus necesidades y aspiraciones en común, además de promover el desarrollo de sus familias y respectivas comunidades, se encuentran regidas por la Ley 438/94 y sus modificatorias, así como el Decreto Reglamentario 14.052/96, las regulaciones del Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), y, en general, por el Derecho Cooperativo; sin embargo, el segmento de las Cooperativas de Trabajo Asociado, hasta la reciente promulgación de la Ley N° 6.841/2021<sup>10</sup>, se encontraban amparadas, a su vez, tan sólo por unas breves referencias del artículo 8° de la Ley y el artículo 109 de su Decreto Reglamentario.

Así el estado fáctico-jurídico, deviene imperioso que el Estado Paraguayo, en coherencia con las prescripciones del artículo 113 de nuestra Carta Magna y como importante respuesta a las necesidades reconocidas por el mismísimo Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social; brinde a las Cooperativas de Trabajo Asociado, como segmento particular dentro del Movimiento Cooperativo Nacional -de innegable valor para el desarrollo económico, social, cultural y moral de nuestros jóvenes y adultos, mujeres y varones-, el marco legal específico, detallado, suficiente y acorde a sus particulares naturales como empresas económicas y sociales, que dan oportunidades de trabajo autogestionado, formal y digno a quienes decidan constituir las o asociarse a ellas. De ese modo, se propiciará su necesario reconocimiento y fortalecimiento como entidades formales y de naturaleza legítima, socialmente deseables y positivas, dignificadoras de la autogestión solidaria de conciudadanos hoy afectados y desalentados por el desempleo, la subocupación y el trabajo informal.

## 9. CONCLUSIÓN

Bastante distante a la vigencia real y coherente de POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LAS COOPERATIVAS, en el Paraguay existen una constante puja del Movimiento Cooperativo para obtener su reivindicación, más allá de las importantes palabras del artículo 113 de la Constitución Nacional.

Claramente, no existe una acción orientada a dar respuestas a las demandas de la sociedad, a través de las Cooperativas. O, al menos, no se evidencia a

---

<sup>10</sup> Actualmente, aún en fase de anteproyecto de reglamentación por la vía de Decreto del Poder Ejecutivo de la nación.

la luz de las controvertidas legislaciones que las afectan, las cuales, claramente, no identifican los problemas del sector, y mucho menos formulan políticas en tal sentido.

Si bien con la Ley 438/94 se han concedido exenciones tributarias, el mismo Estado se las ha arrebatado con la Ley 5501/15, y se las ha devuelto sólo tras tres largos años de lucha gremial, ante el gobierno administrador y el Poder Judicial, persistiendo aún en la conciencia de mucha gente la duda sobre la legitimidad de esa forma de fomento al acto cooperativo.

Existe claramente, desde los actores de los sucesivos gobiernos, un desconocimiento importante y una consecuente incomprensión acerca de la verdadera relevancia de las Cooperativas, detrás del enunciado constitucional muchas veces casi retórico. Y tras ese desconocimiento y esa incomprensión, no pocas veces se ocultan intereses mezquinos de quienes ven con malos ojos la autogestión solidaria del esfuerzo propio y la ayuda mutua pregonado por las Cooperativas, claramente traducidos en una competencia para sectores con fines pura y hasta desmedidamente lucrativos.

En fin, es largo aun el camino por recorrer, desde el Fomento a la Educación Cooperativa<sup>11</sup>, para permear los sectores y las conciencias, tanto de quienes conforman el “sector privado” como de aquellos a quienes, a través de las urnas, encomendamos generar políticas públicas y administrar las múltiples y complejas demandas de una sociedad profundamente desigual en cuanto a derechos y oportunidades.

## 10. BIBLIOGRAFÍA

[abc.com.py/edición-impresa/suplementos/económico/cooperativas-entidades-solidariamente-blindadas-1484238.html](http://abc.com.py/edición-impresa/suplementos/económico/cooperativas-entidades-solidariamente-blindadas-1484238.html)

[bacn.gov.py/CONSTITUCION\\_ORIGINAL\\_FIRMADA.pdf](http://bacn.gov.py/CONSTITUCION_ORIGINAL_FIRMADA.pdf)

[bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2323/ley-n-438-cooperativas](http://bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2323/ley-n-438-cooperativas)

[bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2345/ley-n-125-establece-el-nuevo-regimen-tributario](http://bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2345/ley-n-125-establece-el-nuevo-regimen-tributario)

[bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2423/ley-n-2157-regula-el-funcionamiento-del-instituto-nacional-de-cooperativismo-y-establece-su-carta-organica](http://bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2423/ley-n-2157-regula-el-funcionamiento-del-instituto-nacional-de-cooperativismo-y-establece-su-carta-organica)

---

<sup>11</sup> Especialmente, con grandes expectativas puestas en la Ley 6.999/2022 “QUE INCORPORA LA EDUCACIÓN COOPERATIVA, A LA MALLA CURRICULAR DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA DESDE EL PRIMER GRADO DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR BÁSICA HASTA EL TERCER CURSO DE LA EDUCACIÓN MEDIA”.

[bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3505/ley-n-881-establece-el-regimen-tributario-y-de-otros-recursos-para-la-municipalidad-de-asuncion](http://bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3505/ley-n-881-establece-el-regimen-tributario-y-de-otros-recursos-para-la-municipalidad-de-asuncion)

[bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3506/ley-n-620-establece-el-regimen-tributario-para-las-municipalidades-del-interior-del-pais](http://bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3506/ley-n-620-establece-el-regimen-tributario-para-las-municipalidades-del-interior-del-pais)

[bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4413/ley-n-5424-regula-la-prestacion-de-servicios-de-vigilancia-y-seguridad-de-las-personas-y-bienes-patrimoniales-en-el-ambito-de-seguridad-privada](http://bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4413/ley-n-5424-regula-la-prestacion-de-servicios-de-vigilancia-y-seguridad-de-las-personas-y-bienes-patrimoniales-en-el-ambito-de-seguridad-privada)

[bacn.gov.py/leyes-paraguayas/5293/código-civil](http://bacn.gov.py/leyes-paraguayas/5293/codigo-civil)

[bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9008/ley-n-6178-modifica-el-articulo-113-de-la-ley-n-550115-que-modifica-varios-articulos-de-la-ley-n-43894-de-cooperativas](http://bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9008/ley-n-6178-modifica-el-articulo-113-de-la-ley-n-550115-que-modifica-varios-articulos-de-la-ley-n-43894-de-cooperativas)

[bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9375/ley-n-6608-modifica-los-articulos-51-y-59-de-la-ley-n-43894-de-cooperativas-modificado-por-la-ley-n-550115](http://bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9375/ley-n-6608-modifica-los-articulos-51-y-59-de-la-ley-n-43894-de-cooperativas-modificado-por-la-ley-n-550115)

[cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/PolíticaspublicasenALC\\_Winchester.pdf](http://cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/PolíticaspublicasenALC_Winchester.pdf)

Dendia, Rafael (2001). *Organizaciones intermedias: Principios y normas del sufragio, alcances del mandato constitucional*. Intercontinental Editora.

Ley 1183/85.

Ley 438/94, artículos 115 al 119 y 130.

[oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_pry\\_decreto14052.pdf](http://oas.org/juridico/spanish/mesicic3_pry_decreto14052.pdf)

[pagina.jccm.es/ear/descarga/A2T3.pdf](http://pagina.jccm.es/ear/descarga/A2T3.pdf)

[www.dgeec.gov.py](http://www.dgeec.gov.py)

[www.incoop.gov.py](http://www.incoop.gov.py)