



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

Gerencia de Estudios Económicos  
anexo 1385



**INFORME N°014-2012/GEE**

A : **Hebert Tassano Velaochaga**  
Presidente del Consejo Directivo

DE : **Santiago Dávila Philippon**  
Gerente de Estudios Económicos

**Edwin Aldana Ramos**  
Secretario Técnico  
Comisión de Protección al Consumidor

ASUNTO : **Opinión acerca del Proyecto de Ley N° 604/2011-CR, "Nueva Ley General de Cooperativas"**

**I. ANTECEDENTES**

1. Mediante Oficio N° 0537-2011/2012-CEBFIF-CR, recibido el 09 de enero de 2012, el señor congresista Luis Fernando Galarreta Velarde, Presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, solicitó a la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi opinión acerca del Proyecto de Ley N° 604/2011-CR, que propone la Nueva Ley General de Cooperativas (en adelante, el Proyecto de Ley).
2. Mediante Hoja de Trámite N° 6141 recibida el 18 de enero de 2011, la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi puso en conocimiento de la Gerencia de Estudios Económicos (en adelante, la Gerencia), la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor (en adelante, la ST-CPC) y la Secretaría Técnica de la Comisión de Procedimientos Concursales (en adelante, la ST-CCO) la referida comunicación a fin de que se emita una opinión sobre el particular.
3. El presente informe contiene la opinión de la Gerencia y la ST-CPC sobre el referido Proyecto de Ley.

**II. ANÁLISIS**

**II.1. El Proyecto de Ley**

4. De acuerdo al Análisis Costo-Beneficio del Proyecto de Ley, la norma adecúa la legislación cooperativa nacional a la Recomendación N° 193 de la Organización Internacional del Trabajo y permite cubrir vacíos existentes en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Cooperativas y sus modificatorias. Asimismo, de acuerdo al artículo 2° del Proyecto de Ley, éste pretende fortalecer el cooperativismo en el país de modo tal que se erija como un instrumento eficaz para





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

INFORME N°014-2012/GEE

Pág. 2/5

la satisfacción de las necesidades económicas, sociales y culturales de sus asociados.

5. Para ello, el Proyecto de Ley propone una serie de medidas agrupadas en doce títulos:
  - Título I: Disposiciones Generales
  - Título II: Constitución
  - Título III: Asociados Cooperativos
  - Título IV: Régimen Económico
  - Título V: Órganos de la Cooperativa
  - Título VI: Control y Supervisión
  - Título VII: Integración
  - Título VIII: Disolución y Liquidación
  - Título IX: Régimen Tributario
  - Título X: Convocatorias Notariales
  - Título XI: Consejo Nacional Cooperativo
  - Título XII: Disposiciones Especiales
6. Asimismo, el Proyecto de Ley contiene catorce Disposiciones Finales, dos Disposiciones Modificatorias y una Disposición Derogatoria.
7. Cabe mencionar que el proyecto señala el fin no lucrativo de las cooperativas, el carácter de persona jurídica de las mismas, así como la posibilidad que cuenten con personal a su cargo bajo el régimen laboral de la actividad privada, entre otros aspectos. Asimismo, un aspecto que merece resaltarse dentro del conjunto normativo propuesto es lo establecido en el artículo 8° del proyecto, en el que se refieren un conjunto de actividades que pueden desarrollar las cooperativas para el logro de sus fines, que no son otros que el beneficio de sus asociados cooperativos.

## II.2. Sobre la referencia al Indecopi

8. En la Sexta Disposición Final del Proyecto de Ley se señala lo siguiente:

**"Sexta.- Defensa de los asociados ante el INDECOPI**

Las cooperativas quedan incluidas en los alcances del Decreto Legislativo N° 1033."

9. El dispositivo contenido en el proyecto resulta, en nuestro concepto, algo ambiguo al momento de señalar, en su encabezado, la defensa de los asociados cooperativos ante el Indecopi y, en su contenido, la indicación de que las cooperativas se encuentran comprendidas bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 1033, norma que aprobó la Ley de Organización y Funciones del Indecopi.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

INFORME N°014-2012/GEE

Pág. 3/5

10. Entendemos, aunque no se señale explícitamente, que la referencia al Decreto Legislativo N° 1033 tiene por objeto indicar que la cooperativa puede participar en cualquier procedimiento que se tramite antes las distintas instancias resolutorias del Indecopi, sin embargo, lo que no se aprecia con claridad, a tenor de lo establecido literalmente por la Sexta Disposición Final del proyecto, es si las cooperativas, en dicho procedimiento, asumen la representación de sus asociados en defensa de los derechos e intereses legítimos de éstos, o si es la propia cooperativa la que puede promover o participar como parte en un procedimiento en atención a la defensa de sus fines como tal.
11. Al parecer la idea del proyecto sería permitir ambos supuestos, vale decir, que la cooperativa puede asumir la representación y defensa de sus asociados en caso alguno de ellos participe en un procedimiento como parte denunciante o denunciada, así como ejercer su propia defensa en aquellos procedimientos, iniciados o promovidos contra ella. En el primer escenario pareciera no existir mayor inconveniente si es que ello se plasma en el proyecto o se contempla en los estatutos de la cooperativa, puesto que, de esa manera, se está facultando a las cooperativas a ejercer la representación y defensa de sus asociados en cualquier procedimiento administrativo, no siendo dicha previsión una disposición singular o asilada en nuestro ordenamiento, pues actualmente, por ejemplo en el Código de Protección y Defensa del Consumidor (en lo sucesivo, el Código) aprobado por Ley N° 29571, particularmente en lo dispuesto en su artículo 153.2°, se permite a las asociaciones de consumidores reconocidas interponer reclamos ante el INDECOPI a nombre de sus asociados individualmente afectados por un conducta que se estima contraria a la normativa pro consumidor.
12. En ese sentido, el proyecto permitiría a las cooperativas instaurar o, de ser el caso defender, a sus asociados individualmente considerados e, inclusive, promover procedimientos en materias vinculadas a los ámbitos de competencia del Indecopi en defensa del interés colectivo de tales asociados. Ello es así pues las cooperativas se erigen como personas jurídicas sin fines de lucro, cuya finalidad no es otra que el bienestar de sus asociados, por lo que en aquellos escenarios en los que dicho bienestar se vea afectado de manera individual o colectiva (involucrando a un grupo o a todos los asociados), la cooperativa ostenta la posibilidad de representar la defensa de tales asociados a nivel administrativo e, inclusive, judicial.
13. La otra posibilidad que se desprende de la literalidad de la Sexta Disposición Final del proyecto estriba en que las cooperativas, por su propio derecho, ostenten la legitimación necesaria para participar como denunciantes o como denunciadas. Específicamente, en este punto del análisis, nos centramos en la legislación de protección al consumidor, y en la posibilidad que las cooperativas puedan ser calificadas como consumidores o proveedores de conformidad con lo establecido en el Código.
14. Como se ha indicado el proyecto establece la calidad de personas jurídicas de las cooperativas y señala, además, que para el ejercicio de sus fines como tal pueden





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPÍ

INFORME N°014-2012/GEE

Pág. 4/5

contar con trabajadores y realizar cualquier tipo de actividades económicas (extracción, abastecimiento, producción, transformación, distribución de bienes, exportación, importación, prestación de todo tipo de servicios, etc.). En ese sentido, si es que dichas cooperativas adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales productos o servicios materiales e inmateriales, en beneficio propio o de su grupo familiar o social, y en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional y, de ser el caso, califican como microempresa conforme a la ley de la materia, existe la posibilidad que encajen en la noción de consumidor recogida en el Código y, por ello, puedan acceder a la tutela administrativa de protección que dicho Código contempla.

15. Pero también, en la medida que como se ha visto el proyecto deja en libertad a la cooperativa de dedicarse a todo tipo de actividades lícitas de acuerdo a lo que más convenga a sus fines, es posible que califiquen como proveedoras en los términos del artículo IV, numeral 2 del Código y, por ello, puedan verse comprendidas en un procedimiento de protección y tutela del consumidor en calidad de denunciadas.
16. De manera similar, considerando que las cooperativas pueden contar con trabajadores para el ejercicio de sus fines como tal y realizar actividades económicas diversas en igualdad de condiciones con los demás sujetos de derecho privado, es posible que participen en el mercado ofertando o demandando bienes o servicios. En tal sentido, dichas actividades pueden quedar afectas a la normativa sobre libre competencia, competencia desleal, entre otras, que defiende el Indecopi.
17. En tal sentido, sería recomendable una mayor precisión en los alcances de la citada disposición final, de modo tal que, por ejemplo, se señale claramente si la participación de las cooperativas en los citados procedimientos es a título de representante de los asociados afectados individualmente o colectivamente por algún tipo de conducta que afecte la libre competencia o lesione los derechos de los consumidores, o si dicha participación también se verifica cuando la propia cooperativa denuncia o es denunciada a nombre propio.

### **II.3. Sobre el Análisis Costo-Beneficio**

18. Tal como se mencionó anteriormente, en el Análisis Costo-Beneficio del Proyecto de Ley se menciona que la norma adecúa la legislación cooperativa nacional a la Recomendación N° 193 de la Organización Internacional del Trabajo y permite cubrir vacíos existentes en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Cooperativas y sus modificatorias. Asimismo, en dicha sección se afirma que la norma recoge la experiencia actual del cooperativismo nacional e internacional, se reafirma la naturaleza de las cooperativas y se fortalece los mecanismos de autocontrol cooperativo, de control interno y externo.
19. No obstante, consideramos que el Análisis Costo-Beneficio del Proyecto de Ley no incluye un análisis adecuado del efecto que la propuesta legislativa tendrá sobre las cooperativas actualmente constituidas. Si bien en la Exposición de Motivos del Proyecto se presenta un breve análisis de la situación actual de las Cooperativas





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

INFORME N°014-2012/GEE

Pág. 5/5

de Ahorro y Crédito, Cooperativas de Trabajadores y Cooperativas Agrarias, no se ha analizado a profundidad los beneficios y potenciales riesgos que la norma significa para las cooperativas ya formadas.

20. Tampoco se ha incluido un análisis de los incentivos que esta norma generaría en el mercado. Por ejemplo, de acuerdo a lo establecido en el Proyecto de Ley, los actos cooperativos no se encuentran afectos al Impuesto a la Renta, Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo. Esto podría derivar en la incorporación de nuevos asociados cooperativos a quienes se les provea de los bienes o servicios producto de las actividades económicas realizadas en cumplimiento de su objeto cooperativo con el objetivo de evitar el pago de los mencionados impuestos.

### III. CONCLUSIONES

Sobre la base del análisis expuesto, la Gerencia y ST-CPC, concluimos lo siguiente:

- Sería recomendable que el Proyecto de Ley precise con mayor claridad los alcances de la Sexta Disposición Final, en la medida que en ella no se establece con precisión cuál es el rol del Indecopi ante los asociados a las cooperativas y/o ante las cooperativas. En tal sentido, no resulta claro si con la legislación propuesta las cooperativas quedan afectas a la normativa sobre libre competencia, competencia desleal, entre otras, que defiende el Indecopi.
- Es necesario reforzar el Análisis Costo-Beneficio del Proyecto de Ley, en la medida que éste no considera un análisis adecuado de los beneficios y potenciales riesgos que la propuesta legislativa tendrá sobre las cooperativas actualmente constituidas, ni tampoco un análisis de los incentivos que esta norma generaría en el mercado.



**Santiago Dávila P.**  
Gerente de Estudios Económicos



**Edwin Aldana R.**  
Secretario Técnico de la Comisión de  
Protección al Consumidor

Lima, 25 de enero de 2012

