

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: MECANISMOS DE CONTROL INTERNO DE LAS COOPERATIVAS

INTRODUCCIÓN: A lo largo del presente informe, se aborda desde una perspectiva eminentemente doctrinaria el tema de los controles internos en el ámbito de las asociaciones cooperativas. De esta manera, se analizan los distintos mecanismos de control interno establecidos en la normativa nacional, así como en la comparada. Por último, se examina el comité de vigilancia de las cooperativas, destacando sus importancia y principales cometidos.

Índice de contenido

1. Doctrina.....	2
a. Control Interno en la Cooperativa.....	2
b. Impostancia del Comité de Vigilancia.....	8

DESARROLLO:

1. Doctrina

a. Control Interno en la Cooperativa

[SÁNCHEZ BOZA, Ligia Roxana]ⁱ

"El control interno cooperativo requiere que toda cooperativa tenga establecidos sistemas adecuados de toma de decisiones, control financiero, asesoría y seguimiento de acuerdos. El hecho de buscar el fundamento legal para las cooperativas en las sociedades mercantiles, llevó a la inclusión de un órgano fiscalizador dentro de la estructura organizativa de las cooperativas. Su nombre cambia de un país a otro. Así como la forma de funcionamiento de tal órgano. Algunas veces funciona sólo y en otras se le apoya en otros entes o en funcionarios especializados.

En la experiencia costarricense se incluyó la reforma legal de sustituir el órgano social de vigilancia, nombrado por la Asamblea de socios(as) por una Auditoría interna, con lo cual la fiscalización de los aspectos sociales no existe.

Un reconocido autor costarricense cita la experiencia alemana como de uno de los ejemplos más interesantes, en el tema de control de cooperativa: "Los cooperativistas alemanes descubrieron que había que adaptar la estructura democrática de sus empresas a una sana política administrativa. Planteaban que los problemas que se detectaron no eran causados por la ineficiencia que le achacaban a las organizaciones cooperativas, sino a debilidades fácilmente superables con el adecuado control. Los problemas partían en gran parte, no por la estructura de capital o de su funcionamiento como entidad económica, sino a la escasa preparación o conocimiento de aquellos que ocupaban posiciones de dirección".

Hoy en día está ampliamente reconocido que los socios de las cooperativas deben tener a su disposición un mecanismo permanente, ágil, eficiente y efectivo para asegurarse que los cooperativistas electos por ellos, y las personas contratadas por la Junta de Directores o bajo su autoridad, están cumpliendo con sus funciones y deberes adecuadamente.

La mayoría de las leyes cooperativas establecen la forma de integración, el número de miembros y los aspectos que controlará el Comité de vigilancia o supervisión de una cooperativa, sin embargo, el aspecto subjetivo, relacionado con la ética de sus miembros, no está incorporado en esas leyes. Por ello es

importante el ejemplo que tenemos en Puerto Rico. Los comités de supervisión tienen mucho que ver con el llamado control cooperativo.

Obviamente, los socios de las cooperativas están sumamente interesados en una eficiente administración de las empresas de las que son dueños. Cualquier anomalía o manejo inadecuado de la gerencia y fondos de la cooperativa puede significar una pérdida en su cuenta de patrimonio (capital) o una disminución de las sumas que le son acreditadas. Pero también una deficiente administración puede significar que no se realicen los excedentes o sobrantes que le puedan beneficiar al final de las operaciones anuales.

De igual manera, una desacertada coordinación del funcionamiento de los diferentes cuerpos y componentes de la cooperativa puede significar dificultades internas que incidan en los aspectos financieros que anteriormente se han anotado.

El control cooperativo por parte de los socios es condición necesaria para que exista la confianza de éstos de modo que no sientan temor de invertir y hacer negocios con la empresa democrática de la que son dueños. Sería iluso que los socios, aunque sean los propietarios de la empresa, que inviertan o depositen fondos si supieran que los van a perder.

El control interno de una cooperativa se puede realizar por alguno de estos órganos o medios:

- Controles del órgano social de supervisión de la cooperativa.
- Ejercido por un tercero fuera de la cooperativa Auditoría externa.
- Ejercido por un tercero dentro de la cooperativa: auditoría interna
- Controles recíprocos plasmados en planes estratégicos y planes operativos, aplicados por los órganos sociales de la cooperativa: asamblea de socios(as), Consejo de Administración, Comité de Vigilancia, otros comités creados por estatutos.
- Control de los socios y las socias, en las asambleas y durante el tiempo en que no están reunidos en asambleas por medio del acceso a la información, sea a través de boletines, reuniones periódicas, ejercicio de la democracia electrónica.

Lo anterior nos lleva a determinar que existen diferentes niveles de control:

Asambleas de asociados

Consejo de administración

Gerencia y nivel ejecutivo

Monitoreo

Estructura organizacional

Generalmente, los asociados y las asociadas acceden a la información sobre el ciclo de vida de la cooperativa cuando asisten a las asambleas. En algunos países, los comités distritales o regionales de socios y socias, mantienen informados a sus miembros. Sin embargo, el costo de la información y la divulgación de la vida de la cooperativa puede ser alto. Pero el mantener la calificación de escuelas de democracia que la OIT ha otorgado a las cooperativas, crea un deber de cumplimiento de tal control.

Por ello, consideramos importante tomar en cuenta la legislación española, donde la Ley vasca es pionera y el seguimiento que el Cooperativismo costarricense hace en su proyecto de Ley General de Cooperativas, cuando regula dentro de los derechos de los asociados(as), este derecho. Transcribimos el inciso 3 del artículo 16 del proyecto:

"3. Los asociados ejercerán el derecho de información en los términos previstos en la Ley, en el Estatuto o en el Reglamento interno asociativo y tendrán derecho a:

a) Solicitar por escrito y recibir información sobre la marcha de la cooperativa en los términos previstos en el Estatuto y en particular sobre la que afecte sus derechos económicos y sociales. El Consejo de Administración deberá facilitar la información solicitada en un plazo no mayor de treinta días. Cuando se considere que el asunto es de interés general, la información se brindará en la Asamblea General, más próxima a celebrarse, para lo cual incluirá el punto en el Orden del día.

b) Libre acceso en el domicilio de la Cooperativa, al Registro de Asociados, al Libro de Actas de la Asamblea General, y al del Consejo de administración, cuando lo soliciten, el cual deberá proporcionar cuando sea el caso copias certificadas de los Acuerdos adoptados en ese órgano o en las Asambleas generales.

c) Solicitar por escrito, con anterioridad a la celebración de una asamblea, o verbalmente en el transcurso de ésta, la ampliación de cuanta información considere necesaria en relación con los puntos del orden del día.

d) Examinar en el domicilio de la cooperativa durante el lapso de la convocatoria, la información relacionada con los resultados del ejercicio económico que habrá de conocer la asamblea general, incluidos los informes de las auditorías externas.

e) Recibir copia del estatuto y de los reglamentos.

El Consejo de Administración sólo podrá negar la información solicitada, cuando el proporcionarla ponga en grave peligro los legítimos intereses de la Cooperativa o cuando la petición constituya una obstrucción reiterada o abuso manifiesto por parte del Asociado solicitante. Procederá en todo caso a brindarse la información denegada por el Consejo de Administración, cuando la Asamblea General apoye la solicitud de información denegada por más de la mitad de los votos presentes".

Otro mecanismo de control que tienen derecho los socios y las socias está relacionado con la calidad y precio de los productos y servicios que su cooperativa les ofrece. La idea es que los Socios y las socias de una cooperativa pueden escoger para comprar los servicios que requieren entre la cooperativa y los competidores de la misma. Esta idea no es ninguna novedad y es parte del fundamento de la existencia del cooperativismo, por ello retomamos las palabras de Fauquet, quien explica claramente esas razones:

"El que los socios puedan comprar a los competidores de la cooperativa, incluye la necesidad de la información sobre las condiciones de la competencia: los socios, por lo tanto, deben conocer los precios de la competencia. Lo que importa entonces, es que cada socio tenga la posibilidad subjetiva de elección entre la cooperativa y sus competidores. El mecanismo de control actúa por medio de las comparaciones de precios que hacen los socios; es decir, la pregunta si el precio de la cooperativa es adecuado o no, se responde en base al precio de la competencia. Pero el precio de la competencia es un criterio confiable sólo si entre la cooperativa y sus competidores no existe una competencia desleal (tipo dumping) de precios.

Hay dos posiciones bien definidas en cuanto a la ejecución de las funciones del Comité de Vigilancia. Una que considera que tiene amplias facultades y debe atender toda la actividad realizada por la cooperativa. Aquí ubicamos a Puerto Rico y Costa Rica, cuya legislación y la interpretación de sus respectivas autoridades de aplicación es exhaustiva al respecto.

En otra parte, encontramos una posición bien limitada, como es el caso de Perú, donde se considera que la función del Comité de Vigilancia se enmarca en el "control de legalidad".

Veamos algunos de los aspectos interesantes de las leyes cooperativas de Puerto Rico y Costa Rica:

En la ley cooperativa portorriqueña se establecen requisitos para formar parte del Comité de supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito:

1. No haber sido convictos por delito grave o menos grave que implique fraude, abuso de confianza o depravación moral.
2. No deben poseer interés económico, directo o indirecto, en cualquier empresa pública o privada, con o sin fines pecuniarios, cuyos negocios estén en competencia con los negocios de la cooperativa.
3. Deben acreditar su capacidad para ejercer el cargo como miembro del comité cumpliendo con todos los otros requisitos que se establezcan en el reglamento general de la cooperativa.
4. Deben ser elegibles para estar cubiertos por una fianza de fidelidad para las cooperativas.
5. No deben haber sido separados de alguna posición como miembros de la Junta de Directores o de los comités de crédito o de supervisión o como funcionario ejecutivo de cualquier cooperativa por las causas establecidas por la ley.
6. Deben estar al día en el pago de sus obligaciones y deudas con la cooperativa.
7. No pueden ser funcionarios ejecutivos ni empleados de la cooperativa.
8. Deben cumplir con el reglamento que adopte el inspector para preservar la integridad y evitar los conflictos de interés en las cooperativas.

El Comité de supervisión tiene una responsabilidad más amplia y no tiene las limitaciones de tiempo o de enfoque que tiene el auditor. Lo que quiere decir que el comité si puede ir a analizar los puntos específicos que puedan ser de su interés. Existe un control cruzado con la Oficina del Inspector de Cooperativas, que fortalece la función fiscalizadora del Comité, en el tanto que éste debe enviar una copia por correo certificado de su informe, de modo que no pueda alegarse que el documento se comunicó a cuando en realidad tal hecho no hubiese ocurrido.

En Costa Rica, el INFOCOOP ha establecido en forma exhaustiva, las funciones del Comité de vigilancia, como se llama en nuestra actual legislación:

- Elaborar un programa de trabajo que sirva de guía para un adecuado desempeño de sus funciones y definir el presupuesto requerido para tal fin.
- Verificar que las actuaciones de los directores y empleados de las cooperativas se ajusten a la ley, el Estatuto Social, los reglamentos internos y las resoluciones de la Asamblea General.
- Velar porque se respeten los derechos de los asociados.

- Revisar con regularidad los libros de actas del consejo y demás comités para verificar que ese encuentren al día. Asimismo, solicitar, cuando lo considere necesario y fundamentado, audiencia a dichos órganos para apersonarse.
- Convocar por medio del Gerente a Asamblea General, cada vez que existan asuntos cuya relevancia lo justifique.
- Analizar los estudios e informes económicos concienzudamente y determinar si en el Consejo de administración se discute sobre los alcances y proyecciones de éste.
- Controlar que los libros de contabilidad establecidos sean conservados diligentemente para así proteger a la cooperativa de errores y fraudes.
- Verificar si se preparan las conciliaciones bancarias mensualmente y si se deja evidencia de ellas.
- Supervisar las solicitudes de admisión con el propósito de comprobar si éstas se han tramitado adecuadamente.
- En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, examinar las operaciones crediticias (montos, garantías, plazos, etc).
- Hacer pruebas para verificar la conciliación de los registros auxiliares con la cuenta del libro mayor (cooperativas de ahorro y crédito).
- Examinar los desembolsos para determinar si los fondos de la cooperativa se utilizan de conformidad con los gastos e inversiones autorizadas.
- Recibir inquietudes de los asociados y, cuando fuere procedente, actuar con base en ellas.
- Rendir informes periódicos de su gestión a la Asamblea General.
- Asumir las demás atribuciones que le confiera el Estatuto Social o los reglamentos de la cooperativa.

En la otra posición, la ley cooperativa peruana se limita al control técnico-legal sobre la forma en que actúa la administración, independientemente de la gestión misma, pues la efectividad y eficacia de los actos del Consejo de administración serán juzgados por la Asamblea general. Según lo manifiesta el La Ley general de cooperativas, en su artículo 31 limita las funciones del órgano fiscalizador a tres funciones básicas de control:

- a) El control de la legalidad.
- b) El control de la veracidad de las informaciones proporcionadas a los asociados.

c) El control de la seguridad de los bienes de la asociación."

b. Impostancia del Comité de Vigilancia

"[MONTERO RAMÍREZ, Alexander y MONTERO RAMÍREZ, Emil Steve]ⁱⁱ

"Las cooperativas como entidades de servicio y ayuda mutua, persiguen fines que van más allá del interés puramente económico, ya que por su medio se pretende la obtención de beneficios y servicios para sus miembros, así como en general la superación diaria de éstos.

Es por esta razón que las personas se unen y forman agrupaciones solidarias de autoayuda, para poder solventar entre todos ellos las necesidades de cada uno.

Ante tal imperativo, los asociados de las cooperativas deben garantizarse que ésta funcione en la forma más eficiente y segura posible. Y es aquí en el campo de la seguridad en el que interviene el Comité de Vigilancia. El autor Argentino Ruben Alfredo Masón señala sobre esto:

"No es posible hablar de control en las cooperativas de una manera ordenada sin comenzar haciendo referencia a la sindicatura o Consejo de Vigilancia, el órgano social que los miembros en la entidad designan para fiscalizar al cuerpo que han elegido para dirigirla."

El Comité de Vigilancia es el órgano social en el cual los asociados delegan los poderes de control y fiscalización de los intereses sociales de la organización.

Los asociados en virtud del principio de control democrático, tienen el derecho de revisar todas las actuaciones de los órganos sociales desde la Asamblea General de Asociados, hasta el último Comité o Comisión, y las de todos los departamentos administrativos, gestión que trasladan en los miembros elegidos para integrar este comité. De esta forma:

"Tampoco resulta práctico que el proceso de fiscalización se delegue a los socios en el abstracto... Es por esa razón que las leyes sobre organización y funcionamiento de las cooperativas contienen disposiciones muy precisas al establecer la creación de comités de supervisión en cada cooperativa."

El Comité de Vigilancia se justifica porque los asociados tienen interés en la gestión de la cooperativa, en la protección de los recursos que ellos han aportado, en la producción de bienes y servicios que se traduzcan en excedentes y beneficios, y en la necesidad de evitar malas administraciones así como abusos y fraudes. Es aquí donde el Comité de Vigilancia garantiza y vela

por esos intereses sociales y económicos, ya que:

"Por cuanto los socios de las cooperativas aportan recursos económicos, es apenas natural que tengan el derecho a controlar la utilización de esos recursos... Tienen derecho por lo menos a evitar que esos medios sean mal utilizados o malversados..."

La ausencia de controles traería como consecuencias pérdidas, inseguridad y desconfianza, que se traduciría en un desprestigio del movimiento cooperativo como un todo, Así

"Cualquier anomalía o manejo inadecuado de la Gerencia y fondos de la cooperativa puede significar una pérdida en su cuenta de patrimonio o una disminución de las sumas que le son acreditadas. Pero también una deficiente administración puede significar que no se realicen los excedentes que le pueden beneficiar al final de las operaciones anuales. De igual manera, una desacertada coordinación del funcionamiento de los diferentes cuerpos y componentes de la cooperativa puede significar dificultades internas que inciden en los aspectos financieros..."

Son fundamento en lo anterior, el Comité de Vigilancia se convierte en "los ojos" de todos los asociados, en la tarea de seguimiento y control de todas las actividades de la cooperativa, con lo cual se trata de evitar que los órganos encargados de realizarlas se salgan de los límites dentro de los cuales deben operar. Al respecto Dante Cracogna afirma:

"De esta manera que se asegura que no prevalezca la voluntad de un órgano subordinado sobre las normas que rigen su desempeño. Ese es precisamente, el significado del control en la democracia, evitar que los órganos de gobiernos desvirtúen las normas que reglan su desempeño desnaturalizen la voluntad mayoritaria."

La importancia del Comité de Vigilancia como órgano contralor es incuestionable, pero no debe de perderse de vista que no es el único encargado del control, pues como ya se ha expuesto éste debe ser un concepto general de todas las unidades de la cooperativa. Así, Gerardo Antonio Mera Velasco, sostiene:

"Los responsables del control de la cooperativa son numerosos... Entre los responsables internos podemos distinguir: los que tienen a cargo funciones de control. Son la Junta de Vigilancia y el Auditor. Los que tienen a cargo la función de dirigir. Son la Asamblea General, el Consejo de Administración, el Gerente y los demás comités señalados en instrumentos de organización (estatuto, reglamentos, manuales de procedimientos)."

..

FUENTES CITADAS:

i SÁNCHEZ BOZA, Ligia Roxana. Tendencia a Nivel Internacional sobre los Sistemas de Fiscalización y Control de las Cooperativas. *Revista de Ciencias Jurídicas*. (No. 100): pp. 129-137, San José, enero-abril 2003.

ii MONTERO RAMÍREZ, Alexander y MONTERO RAMÍREZ, Emil Steve. Sistemas de

Control Interno en Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito.
Tesis de grado para optar por el título de Licenciatura en Derecho.
San José, Costa Rica, 1992. pp. 175-179.