

# AVANCES EN EL PROCESO DE FEDERALIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE FOMENTO COOPERATIVO EN MÉXICO

ADVANCES IN THE PROCESS OF FEDERALIZATION OF COOPERATIVE LEGISLATION IN MEXICO

**Juan José Rojas Herrera**

Profesor-investigador del Departamento de Sociología Rural

Doctorado en Ciencias Económicas y Empresariales

Universidad Autónoma Chapingo

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9758-7463>

## RESUMEN

Pese a que la adición de la fracción XXIX-N al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en agosto de 2007, establece la facultad concurrente del Congreso de la Unión y los Congresos Locales para emitir leyes de fomento cooperativo de ámbito estatal, hasta el día de hoy han sido escasos los avances logrados en esta materia, pues sólo cinco estados cuentan con una Ley propia. Tales resultados revelan el aún exiguo interés de los legisladores locales, la indiferencia de los gobiernos de los estados y la falta de propuestas y unidad de criterio del movimiento cooperativo en las distintas entidades federativas del país. Además, las leyes hasta ahora promulgadas, en tanto han imitado y reproducido el modelo legislativo de la Ciudad de México, no han logrado una adaptación creativa, realista, e innovadora a las condiciones locales de los estados en los que se emitieron.

**PALABRAS CLAVE:** Cooperativismo, legislación, derecho cooperativo, políticas públicas, innovación.

**Cómo citar este artículo/How to cite this article:** ROJAS HERRERA, Juan José (2023): "Avances en el proceso de federalización de la legislación de fomento cooperativo en México", *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 44, pp. 83-120. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.44.27061>

**ABSTRACT**

Despite the fact that the addition of section XXIX-N to article 73 of the Political Constitution of the United Mexican States, published in August 2007, establishes the concurrent power of the Congress of the Union and the Local Congresses to issue laws for the promotion of cooperatives at the state level, to this day little progress has been made in this area, since only five states have their own Law. Such results reveal the still meager interest of local legislators, the indifference of state governments and the lack of proposals and unity of criteria of the cooperative movement in the different federal entities of the country. In addition, the laws promulgated so far, although imitating and reproducing the legislative model of Mexico City, have not achieved a creative, realistic and innovative adaptation to the local conditions of the states in which they were issued.

**KEYWORDS:** Cooperatives, legislation, cooperative law, public policies, innovation.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: K15, M14, Q01, R58.

## EXPANDED ABSTRACT

Until before August 15, 2007, the date on which the Decree adding section XXIX-N to Constitutional Article 73 was published in the Official Gazette of the Federation (DOF), the Congress of the Union, constituted by the two federal Chambers of Deputies and Senators, lacked direct and express powers to legislate on cooperative matters, which is why the legislation that was issued prior to that date was supported by indirect powers that fell within the broad spectrum of commercial matters, and banking. In addition to the above, the non-participation of Local Congresses in the legislative processes aimed at the issuance of laws on cooperatives, caused a high level of centralization and uniformization in said legislative work.

In this way, the historical relevance of the aforementioned constitutional addition is that it establishes the explicit power of the Congress of the Union: to issue laws regarding the constitution, organization, financing and extinction of cooperative societies and adds that such laws will establish the bases for the concurrence in matters of promotion and sustainable development of the cooperative activity of the Federation, States and Municipalities, as well as the Federal District, within the scope of their respective powers, all of which is framed in a process of federalization of Mexican cooperative legislation.

However, to assess the meaning and significance of this constitutional reform fairly, it is worth taking into account, on the one hand, that its approach by the Congress of the Union was preceded by a series of failed experiences that occurred in several Local Congresses and, on the other hand, that its legislative process was not expeditious or easy to approve, since it required going through various stages in each of which it was the subject of intense debates, being finally approved by the Permanent Commission of the Congress of the Union, on June 13, 2007.

However, after nearly two decades of its entry into force, only the Local Congresses of the states of Coahuila (December 15, 2010), Hidalgo (April 11, 2013), Quintana Roo (June 19, 2013) and Sonora (February 18, 2021) have approved their respective Cooperative Promotion Law (LFC). Thus, given this apparently contradictory circumstance, the question that motivated the carrying out of this investigation was formulated in the following terms: what are the causes that explain the slow process of assimilation and appropriation of the concurrent power to legislate on development cooperative by the State Congresses of the country? Based on this, the general objective of this article, in addition to offering a tentative answer to the previous question, is to analyze the regulatory content of the legislation issued and evaluate its impact on the cooperative movement.

To fulfill the aforementioned objective, it was essential to carry out a detailed analysis of each of the legal systems that are the subject of this study, as well as carry out a comparative study in order to determine the strengths and weaknesses that they exhibit. Likewise, and with the purpose of identifying the background, socio-political context and details of the different legislative processes that gave rise to them, the Parliamentary Gazettes and the Diaries of the Debates of both the Congress of the Union and some Local Congresses were reviewed. . Finally, a critical and purposeful dialogue was established with various authors who have contributed to the debate on the development of cooperative law in Mexico.

As part of the results of the research carried out, it is possible to confirm that until now there has been little progress made in the issuance of Cooperative Promotion Laws based on the provisions of section XXIX-N of article 73 of the General Constitution of the Republic. which is attributable to the still meager interest of local legislators, the indifference and lack of political will of the state governments and the lack of proposals and unity of criteria of the cooperative movement in the different federal entities of the country.

Furthermore, the approved Laws have not addressed issues that are considered crucial for the proper development of the cooperative movement, such as those related to environmental protection, registration of cooperatives, registry of technical assistance institutions for cooperatives, promotion of cooperative integration processes , gender equality, reconstruction of the social fabric and incentives for the creation and control of value chains, among others. Therefore, it can be stated that these Laws, while they have imitated and reproduced the legislative model of Mexico City, have not achieved a creative, realistic and innovative adaptation to the local conditions of the states in which they were issued.

In this same vein, the progress made in establishing the institutional infrastructure essential for the promotion of cooperatives is meager, because although it is true that the Secretariats of Labor or Economy are assigned the function of attending to this important task, there is any creation of specialized agencies on the subject and the same happens at the level of municipal governments. This same problem is reproduced in the case of spaces for dialogue and consultation with the cooperative movement, whose legislative formulation imposed various restrictions on them.

Even more serious is confirming that resistance also surfaced with regard to the items allocated to financing cooperative development, which is why the budgetary commitment of the state governments has been limited in the case of Mexico City and scarce or almost void in Coahuila, Hidalgo, Quintana Roo and Sonora. This circumstance explains, in turn, that cooperative promotion actions have limited coverage, become routine and do not exceed the

narrow margins established in the Cooperative Promotion Law of the Federal District and, in some cases, even turn out to be regressive.

As a result of everything indicated above, it is evident that the impact that these legal systems may have on the cooperative movement will be scarce or limited, which demands that a new legislative cycle be produced that includes both the formulation of new Cooperative Promotion Laws in the 27 states that have not yet enacted them as comprehensive reforms in the five states in which such laws already exist.

## SUMARIO

1. Introducción. 2. Breve recuento histórico de la legislación cooperativa en México. 3. Significado de la Reforma constitucional del año 2007. 4. Recuento de experiencias en la elaboración y aprobación de Leyes de Fomento Cooperativo en diversas entidades federativas del país. 5. Análisis comparativo entre las Leyes de Fomento Cooperativo emitidas por los Congresos Locales de la Ciudad de México, Coahuila, Hidalgo, Quintana Roo y Sonora. 6. Conclusiones y recomendaciones generales. Bibliografía.

### 1. Introducción

Hasta antes del 15 de agosto de 2007, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-N al artículo 73 Constitucional, el Congreso de la Unión, constituido por las dos Cámaras federales de Diputados y Senadores, carecía de facultades directas y expresas para legislar en materia de cooperativas, por lo cual la legislación que se emitió con anterioridad a dicha fecha se respaldó en facultades indirectas que cabían dentro del amplio espectro de lo mercantil y bancario. Junto con ello, la no participación de los Congresos Locales en los procesos legislativos tendientes a la expedición de leyes sobre cooperativismo, provocó un alto nivel de centralización y uniformización en dicha labor legislativa.

De esta manera, la relevancia histórica de la citada adición constitucional consiste en que instituye la facultad explícita del Congreso de la Unión: “para expedir leyes en materia de constitución, organización, financiamiento y extinción de las sociedades cooperativas” y precisa que tales leyes “establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias”<sup>1</sup>, todo lo cual queda enmarcado en un proceso de federalización de la legislación cooperativa mexicana.

Sin embargo, para aquilatar el significado y trascendencia de esta reforma constitucional de forma justa, conviene tomar en cuenta, por una parte, que su tratamiento por parte del Congreso de la Unión fue antecedido por una serie de experiencias fallidas ocurridas en varios Congresos Locales y, por la otra, que su proceso legislativo

1. Decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-N al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en:  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4996471&fecha=15/08/2007#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4996471&fecha=15/08/2007#gsc.tab=0)

no fue expedito ni de fácil aprobación, ya que requirió pasar por diversas etapas en cada una de las cuales fue objeto de intensos debates. De lo primero, se tratará con mayor detalle a lo largo de este trabajo. De lo segundo, baste decir que formalmente, el proceso inició en la sesión del Pleno de la Cámara de Diputados, celebrada el 24 de noviembre de 2005, fecha en la que el diputado Francisco Javier Saucedo Pérez, a nombre de diputados integrantes de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social, presentó la Iniciativa de mérito, misma que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen con opinión de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social<sup>2</sup>.

Una vez que el dictamen fue aprobado por la Comisión de Puntos Constitucionales, el Pleno de la H. Cámara de Diputados, en su Sesión Ordinaria de fecha 26 de abril de 2006, lo aprobó con 306 votos a favor, 0 en contra y 3 abstenciones, siendo turnado a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales correspondientes<sup>3</sup>.

En el caso de la colegisladora, al cabo de casi un año de agudos debates al seno de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Fomento Económico y Estudios Legislativos, finalmente, el 8 de febrero de 2007, el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el dictamen de forma unánime, siendo remitida la minuta a los Congresos de los estados a efecto de que éstos se manifestarán<sup>4</sup>.

Cuatro meses después, en Sesión Ordinaria de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, celebrada el 13 de junio de 2007, se notificó que hasta esa fecha se habían recibido las comunicaciones en sentido aprobatorio de 17 Congresos Estatales. En virtud de lo anterior, la Comisión Permanente declaró aprobado el Decreto de referencia, turnándose al Ejecutivo Federal para su publicación en el DOF<sup>5</sup>.

No obstante, luego de cerca de dos décadas de su entrada en vigor, únicamente los Congresos Locales de los estados de Coahuila (15 de diciembre de 2010), Hidalgo (11 de abril de 2013), Quintana Roo (19 de junio de 2013) y Sonora (18 de febrero de 2021) han aprobado su respectiva Ley de Fomento Cooperativo (LFC).

2. *Gaceta Parlamentaria*, número 1890, del 24 de noviembre de 2005, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2005/nov/20051124.html>

3. *Gaceta Parlamentaria*, número 1995, del 26 de abril de 2006, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2006/abr/20060426.html>

4. *Diario de los debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, número 3, del 8 de febrero de 2007, páginas 66-71, disponible en: [http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/content/sp/dd/content/cale/diarios/60/1/SPO/PDF-WEB/SPO-No\\_3\\_8\\_FEBRERO\\_2007.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/content/sp/dd/content/cale/diarios/60/1/SPO/PDF-WEB/SPO-No_3_8_FEBRERO_2007.pdf)

5. Decreto de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión por el que se adiciona una fracción XXIX-N al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4996471&fecha=15/08/2007#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4996471&fecha=15/08/2007#gsc.tab=0)

Así, dada esta circunstancia, aparentemente contradictoria, la pregunta que motivó la realización de la presente investigación fue formulada en los siguientes términos: ¿cuáles son las causas que explican el lento proceso de asimilación y apropiación de la facultad concurrente para legislar en materia de fomento cooperativo por parte de los Congresos Estatales del país? Con base en ello, el objetivo general del artículo, además de ofrecer una respuesta tentativa a la pregunta anterior, consiste en analizar el contenido normativo de la legislación expedida y evaluar su impacto sobre el movimiento cooperativo.

Para cumplir con el objetivo antes expresado, fue indispensable realizar un análisis pormenorizado de cada uno de los ordenamientos jurídicos objeto del presente estudio, así como llevar a cabo un estudio comparativo a fin de determinar las fortalezas y debilidades que éstos exhiben. Dichos documentos son citados profusamente en el artículo con el propósito de acreditar las aseveraciones que en él se expresan. De igual manera y con la finalidad de identificar los antecedentes, contexto socio-político y pormenores de los distintos procesos legislativos que les dieron origen, se revisaron las Gacetas Parlamentarias y los Diarios de los Debates tanto del Congreso de la Unión como de algunos Congresos Locales. Finalmente, se estableció un diálogo crítico y propositivo con diversos autores que han aportado al debate sobre el desarrollo del derecho cooperativo en México.

La exposición de resultados se ha organizado del modo siguiente. En el primer apartado, a manera de antecedentes, se presenta un breve recuento de la evolución histórica de la legislación cooperativa en México, incluyendo las experiencias de las leyes cooperativas de ámbito estatal que se han dictado en diversos momentos de la historia nacional. En el segundo apartado, se evalúa el significado y trascendencia de la reforma constitucional realizada. El tercer apartado está consagrado a describir los procesos legislativos que tuvieron lugar en los estados que ya cuentan con una LFC, incluida la experiencia pionera del Distrito Federal que fue previa a la adición de la fracción XXIX-N al artículo 73 constitucional, y a relatar los avances que se han acumulado en otros estados de la República. En el cuarto apartado se realiza un análisis comparativo de las disposiciones contenidas en las LFC hasta ahora aprobadas y, en el quinto y último apartado, se exponen las conclusiones derivadas del presente estudio, así como algunas recomendaciones puntuales sobre diversos aspectos a considerar en los procesos de diseño y aprobación de futuras LFC en diferentes estados del país.

## 2. Breve recuento histórico de la legislación cooperativa en México

Como es sabido, la Constitución Política aprobada el 5 de febrero de 1857, incluía en su Artículo 72, la siguiente disposición: “El Congreso tiene facultad: ... X. Para establecer las bases generales de la legislación mercantil”<sup>6</sup>. Sin embargo, la expresión “bases generales” no fue una facultad expresa y precisa para legislar en materia mercantil, por lo que legalmente no fue posible expedir el respectivo Código de Comercio.

Por consiguiente, fue necesario esperar hasta que con fecha 14 de diciembre de 1883, se reformara la mencionada fracción en los siguientes términos: “Artículo 72... Fracción X. Para expedir Códigos obligatorios en toda la República, de minería y comercio, comprendiendo en este último las instituciones bancarias”<sup>7</sup>.

Con fundamento en estas facultades expresas se pudo expedir el Código de Comercio del 20 de abril de 1884. Este Código dedicó el Título Segundo, Libro Segundo, a las compañías o sociedades de comercio, pero no incluyó a las sociedades cooperativas<sup>8</sup>.

Cinco años después, el 15 de septiembre de 1889, se promulgó un nuevo Código de Comercio, cuyo Libro Segundo, Título Segundo, estuvo dedicado a las sociedades de comercio, destinando el capítulo VII a las sociedades cooperativas<sup>9</sup>.

Tras el triunfo de la Revolución, la Constitución Política del 5 de febrero de 1917, en su Título Tercero, Capítulo II, Sección III, al referirse a “las Facultades del Congreso”, no incluyó la relativa a legislar en materia de cooperativas.

Ante esta omisión, fue necesario fundar la legislación cooperativa en la siguiente facultad del Congreso contenida en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política que, a la letra prescribe que el Congreso de la Unión tiene facultad: “para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123”<sup>10</sup>.

6. Artículo 72 de la Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx>

7. *Ibidem*.

8. Código de Comercio del 20 de abril de 1884, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/Leyesbiblio/pdf\\_mou/Codigo\\_de\\_Comercio.pdf](http://www.diputados.gob.mx/Leyesbiblio/pdf_mou/Codigo_de_Comercio.pdf)

9. *Ibidem*.

10. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/CPEUM.pdf>

De lo anterior se deriva que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no otorgó facultades al Congreso de la Unión para legislar expresa e íntegramente en materia de cooperativas. A su vez, el artículo 28 solamente enunció que no constituyen monopolios las cooperativas de productores que "... vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad..."<sup>11</sup>. Y, de forma análoga, el artículo 123, en su fracción XXX, únicamente hizo una alusión general a las cooperativas de construcción de casas baratas para los trabajadores.

Por tanto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 124 Constitucional, las facultades que no están expresamente conferidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, lo cual resulta coincidente con lo establecido por los artículos 40 y 41 de la citada Carta Magna, en el sentido de que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Federal, que ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes, en los términos respectivos establecidos por el pacto federal.

Tales fueron los casos de Guanajuato, Yucatán y Coahuila cuyos Congresos Locales expedieron sendas Leyes de Sociedades Cooperativas Civiles con la finalidad de otorgarles exenciones fiscales y llevar a cabo diversas acciones de fomento a cargo del gobierno del Estado y los Ayuntamientos. En el estado de Guanajuato, la Ley de mérito fue publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado, el 26 de septiembre de 1932. En Yucatán ello ocurrió, el 20 de octubre de 1932, bajo el Decreto número 533 y, finalmente, la entonces llamada "Ley de Protección de Sociedades Cooperativas" fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila el 12 de septiembre de 1934. En estos tres casos, el motivo es explicable. La Constitución Política del país no otorgaba facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia civil ni en materia de cooperativas; consecuentemente, los Congresos de los Estados de la República podían expedir leyes de cooperativas civiles, como sucedió en Guanajuato, Yucatán y Coahuila.

Sin embargo, tal como lo comenta Pedro Alfonso Labriega, el proceso de emisión de leyes cooperativas civiles estatales fue definitivamente frenado y trasladado al ámbito federal<sup>12</sup>. Ello se debió al hecho de que la Constitución Política de 1917 si otorgó facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio y, por esta

11. *Ibíd.*

12. LABRIEGA VILLANUEVA, Pedro Alfonso (1985): *La Reforma de la Legislación Mercantil (Recopilación)*, Porrúa, México.

razón, se expidió la “Ley General de Sociedades Mercantiles” (LGSM) publicada en el DOF el 4 de agosto de 1934. El Artículo 4° Transitorio de esta Ley derogó el Título Segundo del Libro Segundo del Código de Comercio de 1889, quedando las sociedades cooperativas comprendidas en las siguientes disposiciones: “Artículo 1°. Esta Ley reconoce las siguientes especies de sociedades mercantiles:…VI. Sociedad Cooperativa”. “Artículo 212. Las sociedades cooperativas se registrarán por su legislación especial”<sup>13</sup>.

De este modo, se generó una grave desorientación legislativa, ya que la emisión de las leyes federales de cooperativas de 1927, 1933, 1938 y 1994, no se fundaron directamente en una facultad del Congreso de la Unión sobre esta materia, sino a través de la facultad del mismo órgano legislativo en materia de comercio. A mayor abundamiento, puede comentarse que, tratándose de la segunda ley de cooperativas, según lo observa Rojas Coria (1984), el Poder Ejecutivo Federal, comprendiendo que el Congreso de la Unión no estaba autorizado para legislar plenamente en toda clase de cooperativas, solicitó de éste facultades extraordinarias que le fueron otorgadas el 6 de enero de 1933, con objeto de poder expedir la “Ley General de Sociedades Cooperativas” (LGSC) publicada en el DOF el 12 de mayo de 1933<sup>14</sup>.

Posteriormente, la reforma del artículo 25 Constitucional efectuada en 1983, si bien reconoció la existencia del sector social de la economía, y a las sociedades cooperativas, las organizaciones de trabajadores, los ejidos y comunidades agrarias como entidades asociativas integrantes del mismo, no se pronunció acerca de sus procesos legislativos.

Ya entrado el siglo XXI, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), en su sesión ordinaria de fecha 4 de octubre de 2005, aprobó por unanimidad de votos la denominada “Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal” (LFCDF), misma que fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 20 de enero de 2006<sup>15</sup>. Su fundamento legal, tal como se expresa en el Dictamen presentado por las comisiones unidas de Asuntos Laborales y Previsión Social y de Fomento Económico, se dio en cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 25 de la Constitución General de la República en el que se “reconoce la necesidad de legislar sobre el sector social de la economía y por ende mandata que sea la ley secundaria la que establezca los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la acti-

13. Ley General de Sociedades Mercantiles, disponible en:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsm.htm>

14. ROJAS CORIA, Rosendo (1984): *Tratado de Cooperativismo Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México.

15. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Número 9, del 20 enero de 2006, disponible en:  
<http://paot.org.mx/centro/gaceta/2006/enero06/20enero06.pdf>

vidad económica del sector social, lo que en sentido lato significa que es obligación del legislativo ordinario crear leyes en la materia”.

No obstante, “dado que este mandato constitucional se encuentra en artículo distinto a los que se refieren a las facultades específicas del Congreso de la Unión y de cada una de las Cámaras, es de entenderse que la obligación señalada está referida a los poderes legislativos locales, atribución que, por otra parte, está claramente establecida en la fracción XVI del artículo 42 del estatuto de Gobierno del Distrito Federal, mismo que indica que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene facultades para expedir normas sobre fomento económico”.

Por consiguiente, “... este órgano legislativo local, al emitir una Ley como la que nos ocupa..., no sólo cumple cabalmente con el mandato constitucional mencionado, sino que adicionalmente no contraviene en manera alguna lo establecido por su artículo 73 relativo a la creación de normas mercantiles”<sup>16</sup>.

Junto con la anterior, se invocó al artículo 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde se señala que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de sus poderes locales y que el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la ALDF; finalmente, se apeló a lo establecido en los artículos 48, 49 y 67, fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que confieren a la ALDF la facultad para expedir y reformar leyes conferidas al ámbito local del Distrito Federal.

En cambio, la “Iniciativa de Ley de Certificación y Fomento Cooperativo para el Estado de Querétaro”, impulsada por el Diputado Guadalupe Cosme Rosillo y aprobada por el Congreso del Estado el 23 de mayo de 2003, no prosperó al negarse el gobernador Ignacio Loyola Vera a ordenar su publicación en el órgano oficial del Gobierno del Estado, previa consulta realizada con autoridades del entonces Banco Nacional de Servicios Financieros (BANSEFI), quienes argumentaron que el Congreso Local carecía de facultades para legislar en materia de cooperativas.

Cabe destacar que el fundamento legal de la citada iniciativa de Ley, tal como se expresa en su exposición de motivos, fue similar a la del Distrito Federal, pues se sustentó en “los artículos 25, 28, 73 y 124 de la Constitución General de la República; la Recomendación 193 sobre la Promoción de las Cooperativas de la Organización Internacional del Trabajo, aprobada en junio del 2002<sup>17</sup>; los artículos 20, 90, 92 y 93 de

16. Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura, Número 8, correspondiente al 4 de octubre de 2005, página 121, disponible en: <http://aldf.gob.mx/srchivo-28ae2e1656b5d34146496edbb084d49e.pdf>

17. Esencialmente la Recomendación 193 de la OIT se emitió con la finalidad de que sus Estados miembros la adopten y la traduzcan en disposiciones de orden jurídico y en la instrumentación de políticas públicas,

la Ley General de Sociedades Cooperativas vigente<sup>18</sup>; el artículo 5 de la Constitución del Estado de Querétaro y la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Querétaro”.

Dada a esta circunstancia, al interior del Congreso del Estado las opiniones de los legisladores variaron en torno a las siguientes alternativas: a) Promover ante la H. Cámara Federal de Diputados una Demanda de Juicio Político en contra del Gobernador del Estado por negarse a publicar el Decreto en cuestión; b) Recurrir al amparo para que el poder judicial tratará el tema y lo resolviera generando jurisprudencia que podría ser de utilidad en esa y otras experiencias legislativas similares, y c) Retomar el tema en una próxima sesión del Congreso para, con mayoría calificada, superar el veto gubernamental de facto. A la postre, los legisladores no lograron instrumentar ninguna de las opciones señaladas, por lo que, conforme a lo previsto, el 30 de septiembre de 2003, el Gobernador Loyola concluyó sus funciones al frente del gobierno del Estado.

Hipotéticamente la explicación al diferente tratamiento que recibieron dos iniciativas de Ley con fundamento legal equivalente, se podría ubicar en el terreno de la distinta voluntad política manifestada por los titulares del poder ejecutivo estatal en cada uno de estos casos<sup>19</sup>, todo ello propiciado por la falta de intervención de la Suprema Corte de Justicia la Nación a la que le correspondía pronunciarse sobre el tratamiento que debería seguirse para atender este vacío legal, pero que al no hacerlo prolongó en el tiempo la confusión legislativa en relación con este asunto.

Pero, en el fondo, lo que los resultados disímolos de estas dos experiencias estatales muestran es que durante mucho tiempo, la legislación cooperativa mexicana ha adolecido de la irregularidad consistente en la dispersión, pues según el Código de Comercio y la LGSM, a las cooperativas se les reconoció como sociedades mercantiles.

En cambio, para el Código Civil Federal, estas sociedades son cooperativas civiles federales<sup>20</sup> y en el año 2005, según el Código Civil del Distrito Federal, estas socieda-

descentralizando hacia los niveles regional y local la formulación y aplicación de políticas y disposiciones legales sobre cooperativas.

18. Los citados artículos prevén que los gobiernos federal, estatal y municipal, apoyen, en el ámbito territorial a su cargo y, en la medida de sus posibilidades, al desarrollo y expansión del cooperativismo.

19. En el caso específico de Querétaro, es importante tomar en cuenta que la confrontación entre el Gobernador y el Congreso del Estado empezó a raíz del Punto de Acuerdo aprobado por la Legislatura Local el 9 de mayo de 2002, por el que se apoyó a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo del Estado en su inconformidad con la Ley de Ahorro y Crédito Popular, asumiendo con ello los legisladores el compromiso de trabajar coordinadamente con el sector cooperativo en la búsqueda de un marco legislativo que propiciara su fortalecimiento y desarrollo.

20. Código Civil Federal, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2\\_110121.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_110121.pdf)

des eran cooperativas civiles del Distrito Federal<sup>21</sup> y por extensión, para los Códigos Civiles de los Estados, estas sociedades serían cooperativas civiles de cada Estado. En suma, hasta antes del año 2007 existieron diversas interpretaciones que no permitían precisar la naturaleza jurídica y la identidad asociativa específica de las sociedades cooperativas, fenómeno que sólo empezó a esclarecerse con la adición de la fracción XXIX-N al artículo 73 constitucional, cuyo significado y trascendencia se abordará en el siguiente apartado.

### 3. Significado de la Reforma constitucional del año 2007

En términos generales, la trascendencia de la reforma constitucional analizada en este documento, tal como se expresa en la exposición de motivos y en los dictámenes aprobados tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República<sup>22</sup>, reside en que aporta, de manera fundamental, a dar carta de existencia al derecho cooperativo como una rama específica del derecho social, contribuyendo a precisar la naturaleza jurídica y la identidad asociativa de las sociedades cooperativas, al tiempo que inaugura una nueva etapa de auténtica federalización del fomento cooperativo a nivel nacional, involucrando en ello a todos los órdenes de gobierno, desde el federal hasta el municipal, incluyendo a los gobiernos de los estados.

Así, la adición constitucional al establecer las bases generales del derecho social y solidario en México, separa las normas y reglamentos del sector social de la economía de los criterios mercantiles. De este modo, se procuró que existiese una sola ley que resumiera, en el ámbito nacional, todas las disposiciones existentes en materia de cooperativas, preservando el carácter eminentemente social de dicha figura asociativa, reconociendo que si bien las cooperativas, aunque se organizan y operan en forma de empresa para actuar con eficiencia en el mundo de los negocios, no son de naturaleza mercantil; si no que tienen su propia naturaleza social, autónoma y doctrinaria, que ameritaba ser reconocida jurídicamente.

En tal virtud, lo que se buscaba era avanzar en el diseño de un marco jurídico adecuado para las cooperativas que tuviese en cuenta que el cooperativismo es un sistema doctrinario propio para obrar, activa y conjuntamente, de acuerdo con la Declaración de Identidad, Principios y Valores Éticos aprobados por la Alianza Cooperativa Internacional, reconociendo que el movimiento cooperativo es el sujeto

21. Código Civil para el Distrito Federal, disponible en: <http://www.congresocdmx.gob.mx>

22. *Gacetas Parlamentarias*, No. 1890 de fecha 24 de noviembre de 2005 y No. 1994-III de fecha 25 de abril de 2006; y *Gaceta del Senado*, número 54, de fecha 8 de febrero de 2007.

colectivo que convierte en realidad la doctrina del cooperativismo en beneficio de sus miembros y de las comunidades en que encuentran instaladas<sup>23</sup>.

Dentro de esta tesitura, se logró igualmente que la acción social de las cooperativas empezase a ser regulada por una rama autónoma del derecho social: el llamado derecho cooperativo, cuya autonomía se derivaría, en forma directa, de una facultad expresamente contenida en la Carta Magna.

En relación con este último aspecto, vale la pena considerar las siguientes consecuencias de la entrada en vigor de la referida reforma constitucional. Técnicamente, la ley que deriva en forma directa de una facultad constitucional es una ley general; en cambio, el ordenamiento que se funda en una ley general, es una ley especial. En el caso de la LGSC de 1994, actualmente en vigor, no deriva directamente de una facultad constitucional si no que se fundamenta en el artículo 212 de la LGSM que a la letra dispone: “Las Sociedades Cooperativas se regirán por su legislación especial”<sup>24</sup>. Por consiguiente, la LGSC vigente no es una Ley General, sino una Ley Especial de Sociedades Cooperativas.

Consecuentemente, lo que se requería era que el ordenamiento jurídico de las cooperativas mexicanas, se fundará en una facultad constitucional expresa para poder ser de carácter general; es decir, para determinar la autonomía del Derecho Cooperativo.

Aunado a lo anterior, es menester considerar que la Constitución Política en su artículo 73 concede al Congreso de la Unión las facultades legislativas por materia; cada materia se caracteriza por la naturaleza jurídica del acto que la diferencia. Al respecto, se puede observar: en materia civil, los actos los configuran la familia, la propiedad, los contratos, la sucesión, etcétera: (Derecho Civil); en materia mercantil, el acto de naturaleza esencialmente comercial es el que se realiza con propósito de especulación comercial o lucro, independientemente de aquellos que son mercantiles por disposición de la ley que los regula (Derecho Mercantil); el acto de naturaleza laboral lo constituye la relación entre trabajadores y patrones (Derecho del Trabajo), etcétera.

En cambio, el acto esencialmente cooperativo difiere de los anteriormente señalados, ya que no es civil, ni comercial, ni laboral, sino que tiene una naturaleza propia de carácter asociativa sustentada en la doctrina cooperativa de la que emanan sus

23. FICI, Antonio (2015): “El papel esencial del derecho cooperativo”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n° 27, pp. 13-47.

Disponible en: [www.ciriec-revistajuridica.es/wp-content/uploads/027-001.pdf](http://www.ciriec-revistajuridica.es/wp-content/uploads/027-001.pdf)

24. Bajo esta misma lógica, tanto el Código Civil Federal como el Código Civil del Distrito Federal, en sus respectivos artículos marcados con la misma cifra, disponen: “Artículo 2701. No quedan comprendidas en este Título las Sociedades Cooperativas, ni las Mutualistas, que se regirán por las respectivas leyes especiales”.

finés humanísticos, distributivos y solidarios que se traducen en bienestar para sus miembros y compromiso y servicio a la comunidad<sup>25</sup>.

En tal virtud, por actos cooperativos se reconocen los realizados entre las cooperativas y sus asociados y por ellas entre sí en el cumplimiento de su objeto social y en la consecución de sus fines institucionales; también lo son, con respecto a las cooperativas, los actos jurídicos que con idéntica finalidad realicen con otras personas, así como los efectuados por sus organismos de integración de segundo o tercer nivel: uniones, federaciones o confederaciones.

Mediante sus actos, las cooperativas y sus socios, no buscan un bien necesariamente valorizable en dinero, pero sí identificable materialmente a favor de los socios y de la cooperativa. En consecuencia, el acto cooperativo tiene como característica fundamental su sentido interesado, más no lucrativo, caracterizándose por ser: 1) Voluntario, por cuanto la cooperación sólo se reconoce como tal cuando el individuo actúa impulsado por su propia convicción y no por la fuerza coercitiva de un poder ajeno al del cooperativista; 2) Igualitario, pues al implicar el acto cooperativo la acción común de dos o más personas, exige que ellas actúen bajo el principio de la igualdad de derechos y obligaciones de los cooperativistas; 3) No lucrativo y solidario, en el sentido de que el acto cooperativo está destinado a la eliminación del lucro, entendido como ganancia proveniente de la especulación mercantil o la explotación del trabajo, dando origen a la existencia del beneficio que implica la búsqueda de productos o servicios de menor precio o la apropiación colectiva del excedente generado por el propio trabajador que lo produjo; 4) Interesado, en el entendido de que siendo no lucrativo, el acto cooperativo pretende obtener un beneficio directo a favor de cada cooperativista como resultado de la acción conjunta y organizada del propio trabajo de los cooperativistas<sup>26</sup>. En suma, el acto cooperativo al constituir la esencia de la autonomía jurídica del Derecho Cooperativo, merecía ser reconocido con toda su originalidad y singularidad.

Por lo anterior, una vez otorgada la facultad expresa al Congreso de la Unión para legislar en materia de cooperativas, no sólo estaría en condiciones de expedir una auténtica LGSC, basada en el Derecho Cooperativo y mediante la que se reconociera la naturaleza no mercantil de los actos cooperativos, sino que también, de manera concurrente o complementaria, las legislaturas locales podrían legislar en esta misma materia en todo aquello que no se opusiese a la Ley de ámbito federal, como una forma de impulsar el desarrollo social y económico a nivel estatal, evaluando la

25. GARCÍA MULLER, Alberto (2022): *Enciclopedia de Derecho Cooperativo, Mutual y de la Economía Social y Solidaria*, CIRIEC, Bogotá.

26. SALINAS PUENTE, Antonio (1954): *Derecho Cooperativo*, Editorial Cooperativismo, México.

diversidad y la especificidad de condiciones locales en las que se desenvuelve el cooperativismo en las diferentes entidades federativas del país.

De este modo quedó establecido el principio de descentralización democrática de la labor legislativa en materia cooperativa, perfilándose como una práctica legislativa que lejos de debilitar vendría a reforzar el pacto federal en que se sustenta la República Mexicana.

Sin embargo, a pesar de la adición constitucional en comento, los artículos 1 y 212 de la LGSM, siguen vigentes y lo mismo sucede con los respectivos Artículos 2701 de los Códigos Civil Federal y del Distrito Federal, con lo cual continúa sin discernirse plenamente la naturaleza jurídica de las sociedades cooperativas, hecho que pone de relevancia la urgente necesidad de lograr una verdadera compatibilidad de la legislación cooperativa en México, lo cual podría empezar con la expedición de una nueva LGSC que, entre otras cosas, establezca las bases para la concurrencia en materia de fomento cooperativo de los estados y municipios. Esto último no ha ocurrido y, como resultado de ello, los procesos legislativos que se han instrumentado en algunas entidades federativas para la expedición de LFC han adolecido de diversos problemas como los que se comentan en el siguiente apartado.

#### **4. Recuento de experiencias en la elaboración y aprobación de Leyes de Fomento Cooperativo en diversas entidades federativas del país**

La actividad legislativa encaminada a diseñar y expedir LFC, a lo largo de las dos primeras décadas del siglo XXI, ha estado llena de obstáculos, contradicciones y limitaciones con la doble paradoja de que, por una parte, en algunos de los estados en los que el proceso ha concluido exitosamente, la aprobación del ordenamiento jurídico en cuestión ha tenido un carácter regresivo respecto a la LFCDF que ha funcionado como una especie de modelo a seguir y, por la otra, que la expedición de tales Leyes tampoco se ha traducido en su aplicación práctica, como se mostrará en el siguiente recuento de experiencias por estado.

Para empezar, en la Ciudad de México (CDMX), con base en los convenios de colaboración firmados en 2001 y 2002 por parte de funcionarios del gobierno del entonces Distrito Federal y organizaciones cooperativas locales, a finales de 2003, se elaboró un plan de acción conjunto para impulsar la aprobación en la ALDF de una LFC con su respectivo Reglamento. Sin embargo, no sería sino hasta principios de 2004 cuando dio inicio la labor de incidencia con los legisladores locales, siendo el diputado Emilio Fernández Allende, del Grupo Parlamentario del Partido de la

Revolución Democrática (PRD), quien mayor interés mostró en el tema, al grado de asumir la coordinación del proceso de elaboración de la iniciativa de ley, en el que participaron diversos dirigentes del movimiento cooperativo de la ciudad. Dicho proceso culminó el 30 de agosto del mismo año con la presentación ante la Comisión de Gobierno de la “Iniciativa de Ley de Fomento Cooperativo y de Protección al Empleo para el Distrito Federal”, la cual fue turnada para su estudio y dictamen a las Comisiones Unidas de Fomento Económico y de Asuntos Laborales y Previsión Social<sup>27</sup>.

La fase de estudio, análisis y debate al interior de las citadas comisiones se prolongó a lo largo de poco más de un año hasta que finalmente el dictamen con proyecto de Decreto fue sometido a discusión y eventual aprobación en la sesión de la ALDF correspondiente al 4 de octubre de 2005, siendo aprobada por unanimidad de votos. La publicación en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* se produjo el 20 de enero de 2006<sup>28</sup> y el Reglamento se expidió con fecha 9 de junio de 2008<sup>29</sup>.

Entre los aspectos destacados de esta Ley y que representan un avance en relación con lo establecido en la LGSC de 1994<sup>30</sup>, se pueden mencionar los siguientes.

1. Mientras la LGSC es esencialmente una ley regulatoria y de control, la LFCDF, desde su título, se define como una ley de fomento. Bajo este tenor, el artículo primero, referido al objeto de la ley, puntualiza que lo que se pretende lograr es el “establecimiento, la regulación y la coordinación de políticas, programas y acciones de fomento cooperativo para el desarrollo económico del Distrito Federal”<sup>31</sup>. Más adelante, el artículo segundo, al definir lo que debe entenderse por fomento cooperativo, lo hace del siguiente modo: “conjunto de normas jurídicas y acciones del Gobierno del Distrito Federal, para la organización, expansión y desarrollo del sector y movimiento cooperativo...”<sup>32</sup>, señalándose al respecto el conjunto de fines y acciones que pueden encuadrarse como parte del fomento cooperativo. Dichas acciones se delimitan aún más en los artículos 12, relativo

27. ROJAS HERRERA, Juan José & ROJAS HERRERA, María Elena (2016): “Co-construcción de políticas públicas de fomento cooperativo en el Distrito Federal: 2000-2015”, *Argumentos*, n° 80, pp. 125-151.

28. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, No. 9 del 20 de enero de 2006.

29. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, No. 351 del 9 de junio de 2008.

30. Ley General de Sociedades Cooperativas, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/143\\_190118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/143_190118.pdf)

31. Artículo 1, LFCDF.

32. Artículo 2, LFCDF.

- al fomento cooperativo; 13, referente al fomento organizativo; 14, relacionado con el fomento regional; 16, sobre convenios de formación, y 17, en relación a la formación y capacitación. Adicionalmente, los artículos 18 y 19, disponen la elaboración de programas anuales de fomento cooperativo a nivel general, sectorial y por delegación, detallando la estructura de los mismos, lo cual comprende desde el diagnóstico hasta el seguimiento y la evaluación. Los aspectos relativos al financiamiento, presupuestos y estímulos concedidos a las cooperativas se determinan en los artículos 22, 23 y 24.
2. Además de las definiciones de movimiento y de sistema cooperativo, tomadas de la LGSC, incluye el concepto de sector cooperativo, entendido como: “población que desarrolla o es beneficiada por los actos cooperativos”<sup>33</sup>.
  3. El artículo 4 de la LFCDF identifica cuatro tipos de actos cooperativos: subjetivos, objetivos, relativos y accesorios o conexos. Sin embargo, no aporta una definición general del acto cooperativo en sí. Por su parte, la LGSC, se refiere a los actos cooperativos en términos genéricos<sup>34</sup>.
  4. El artículo 5 de la LFCDF establece el conjunto de principios en los que deben basarse las acciones de gobierno en materia de fomento cooperativo, lo que, de algún modo, funcionaría como parámetro para regir el sistema de relaciones entre el Gobierno del Distrito Federal y las cooperativas, mientras que en la LGSC no existe alusión expresa a principios éticos que sustenten el vínculo del gobierno federal con las cooperativas a nivel nacional.
  5. En el artículo 8 de la LFCDF, entre las competencias del Jefe de Gobierno, se señala, fracción III: “emitir la convocatoria para la constitución del Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo del Distrito Federal, así como presidirlo”<sup>35</sup>. Esta disposición se ratifica y amplía en el artículo 21, en el que se manifiesta que el Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo del Distrito Federal (CCFCDF) constituye un mecanismo de consulta e interlocución del movimiento cooperativo; además se indica que: “el Reglamento de la presente Ley regulará el procedimiento de elección, así como la organización y el funcionamiento de este Consejo”<sup>36</sup>, lo cual deja abierta la posibilidad de que puedan generarse procesos de co-producción de la política pública en la materia. En cambio, en la LGSC esta figura de consulta e interlocución no está prevista.

33. Artículo 3, fracción V, LFCDF.

34. Artículo 5, LGSC.

35. Artículo 8, LFCDF.

36. Artículo 21, LFCDF.

6. En el artículo 10, fracción I, entre las competencias de los Jefes Delegacionales, se estipula: “Participar en la elaboración y ejecución de los programas de fomento cooperativo de su demarcación” y, para tal efecto, la fracción IV, dispone que: “Cada Jefatura Delegacional contará con una Dirección de Fomento Cooperativo”<sup>37</sup>, es decir, se ordena la creación de una dependencia pública a nivel delegacional que actuará como contraparte institucional de las cooperativas, disposición inexistente en la LGSC.
7. En el artículo 15, relativo a los valores sociales, se dispone que serán: “materia de protección y consolidación... , el fomento y desarrollo de sociedades cooperativas que tengan por objeto promover, difundir, publicar y desarrollar el conjunto de los bienes y valores de interés público... relacionados con actividades de equidad de género, desarrollo sustentable, cultura indígena, jóvenes, cultura, discapacitados y adultos mayores”<sup>38</sup>. Como puede apreciarse, se trata de acciones afirmativas para privilegiar el apoyo a grupos vulnerables y atender aspectos de interés general, disposición no contemplada en la LGSC.
8. En el artículo 17, segundo párrafo, se señala que como parte de las acciones de fomento cooperativo se “deberá acordar con las autoridades e instituciones educativas la inclusión en los planes de estudio de los principios y valores cooperativos, así como de las actividades cooperativas”<sup>39</sup>, disposición no establecida en la LGSC.
9. Finalmente, el artículo cuarto transitorio dispone que “el Gobierno del Distrito Federal adecuará dentro de los 15 días siguientes a la publicación del presente decreto, sus ordenamientos de adquisiciones, arrendamientos y obra pública para que las cooperativas accedan en igualdad de circunstancias a los procedimientos de licitación, invitación y asignación de los bienes y servicios que produzcan o comercien”<sup>40</sup>. Disposición no incluida en la LGSC.

Por el lado de las deficiencias pueden mencionarse los siguientes aspectos:

1. La definición de sociedad cooperativa, incluida en el artículo 3, fracción I, resulta insuficiente o incompleta ya que adolece de los siguientes aspectos: a) indicar que,

37. Artículo 10, LFCDE.

38. Artículo 15, LFCDE.

39. Artículo 17, LFCDE.

40. Artículo cuarto transitorio, LFCDE.

- conforme a lo establecido en el artículo 25 Constitucional<sup>41</sup>, la sociedad cooperativa es parte integrante del sector social de la economía; b) destacar su carácter autónomo y voluntario; c) precisar su naturaleza no lucrativa, y d) indicar que la satisfacción de las necesidades comunes de sus asociados se realiza mediante un empresa de propiedad compartida y gobernada democráticamente.
2. El artículo 12, fracción VII, dispone la implementación de acciones de fomento a las empresas cooperativas de participación estatal; sin embargo, tales cooperativas son prácticamente inexistentes en la actualidad.
  3. No contempla la formación de Consejos Consultivos de Fomento Cooperativo a nivel de las diferentes delegaciones.
  4. El artículo 24 contiene un conjunto de estímulos que eventualmente se otorgarían a las sociedades cooperativas; sin embargo, los montos y condiciones de los mismos son poco atractivos. En efecto, el artículo en comento dispone que “las sociedades cooperativas gozaran de la exención de impuestos, contribuciones y derechos a las que estén obligadas durante sus dos primeros años de existencia, ... siempre que cumplan con los requisitos que se establezcan de conformidad con lo siguiente:
    - I. Las sociedades cooperativas de consumidores dedicadas a suministrar exclusivamente a sus socios, víveres, ropa y calzado, mientras el capital no exceda de diez mil pesos.
    - II. Las sociedades cooperativas de productores, mientras el capital social no exceda de quince mil pesos y estén integradas en su totalidad por obreros o campesinos o por los dos. Para efectos del siguiente artículo no se contabilizará como parte del capital de la sociedad, el capital amortizado de los muebles, maquinaria y demás bienes necesarios para los fines económicos de la sociedad cooperativa.
    - III. Las sociedades cooperativas mixtas de productores y consumidores, mientras su capital no exceda la cantidad de doce mil pesos.Quando el capital de las sociedades cooperativas a las que se refiere el artículo anterior, exceda el límite señalado, sin que sobrepase el doble de las sumas indicadas, cubrirá el 70% de los impuestos, contribuciones y derechos que estén obligadas a cubrir<sup>42</sup>.

41. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/CPEUM.pdf>

42. Artículo 24, LFCDF.

De igual modo, cabe apuntar que la figura de cooperativas mixtas, señalada en la fracción III, no existe legalmente en la LGSC<sup>43</sup>, por lo que tal referencia constituye un error de técnica legislativa.

5. No contiene un capítulo de sanciones para los funcionarios responsables de la implementación de las diferentes acciones de fomento cooperativo.

Así, con esta serie de virtudes y defectos, una vez publicada, la LFCDF se convirtió en una bandera que el movimiento cooperativo del Distrito Federal conjuntamente con funcionarios de la Secretaría del Trabajo y Fomento del Empleo, enarbolaron en los años subsiguientes con la finalidad de animar el desenlace de procesos legislativos similares en otras entidades de la República<sup>44</sup>, cuyos efectos fueron notorios en algunos de los estados que más adelante se indicaran.

Antes de dar por concluida la reseña de acontecimientos ocurridos en la capital del país, conviene tomar en cuenta que el 5 de febrero de 2017 se emitió la Constitución Política de la CDMX<sup>45</sup> que contiene diversas disposiciones sobre cooperativas, cuya sola promulgación demandaba actualización y armonización con la LFCDF, así como el correspondiente ajuste de la nomenclatura de las Delegaciones y otros ámbitos de gobierno que sufrieron cambios de consideración.

Atendiendo a dicha necesidad, el 11 de diciembre de 2019, un grupo de diputadas y diputados del Grupo Parlamentario del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), presentaron al Pleno del Congreso Local de la CDMX, la “Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se modifica la denominación y reforman diversos artículos de la Ley de Fomento Cooperativo del Distrito Federal”, siendo remitida para su análisis y dictamen a la Comisión de Desarrollo Económico. Posteriormente, el 5 de marzo de 2020, la citada Comisión aprobó el dictamen y el Pleno hizo lo propio en la sesión realizada el 19 de marzo de 2020, siendo finalmente publicada el 19 de marzo de 2021<sup>46</sup>.

Así, aunque la Ley no cambió su título, ni modificó la estructura y número de artículos, introdujo diversas modificaciones de forma y contenido. En cuanto a las

43. LUNA GUERRA, Antonio (2008): *Régimen legal y fiscal de las sociedades cooperativas*, Ediciones Fiscales ISEF, México.

44. GARCÍA, Daniel Carlos (2010): *Historia y situación del cooperativismo en el Distrito Federal*, Comité de Asuntos Editoriales, V Legislatura, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México.

45. Constitución Política de la Ciudad de México del 5 de febrero de 2017, disponible en: [http://infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion\\_cdmx/Constitucion\\_%20Politica\\_CDMX.pdf](http://infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf)

46. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, No. 558 Bis del 19 de marzo de 2021, disponible en: [http://medidassanitarias.covid19.cdmx.gob.mx/storage/lineamientos/tipo\\_documento\\_2/archivos/archivo-165.pdf](http://medidassanitarias.covid19.cdmx.gob.mx/storage/lineamientos/tipo_documento_2/archivos/archivo-165.pdf)

primeras, éstas fueron de tres tipos, a saber: a) En 18 artículos se sustituyó la expresión Distrito Federal por CDMX; b) En el artículo 6 se hizo una referencia explícita a la Constitución Política de la CDMX, y, c) En 7 artículos se introdujeron cambios en la nomenclatura de instituciones y cargos públicos.

De los llamados cambios de fondo, algunos fueron de mejora, otros regresivos y otros tantos baladíos. Entre los primeros, pese a su marcada ambigüedad, se pueden destacar los incluidos en los siguientes artículos.

En el artículo 5, relativo a las acciones de fomento, se añaden tres fracciones. Las dos primeras, trasladadas mecánicamente de la LGSC (artículo 6), para agregar el: “I. Fomento de la educación cooperativa y de la educación en la economía solidaria” y el “V. Respeto al derecho individual de los integrantes de las cooperativas a pertenecer a cualquier partido político o asociación religiosa”. La tercera fracción es un intento de respuesta a necesidades locales y hace referencia a: “VI. Promover y facilitar la localización y el establecimiento de sociedades cooperativas en las Áreas de Gestión Estratégica y su participación en proyectos de reciclamiento del suelo, de acuerdo con los programas de desarrollo urbano”<sup>47</sup>.

En el artículo 9, referente a las atribuciones de la Secretaría de Finanzas, se adicionaron las siguientes tres fracciones: “II. Diseñar estímulos fiscales para la creación de nuevas sociedades cooperativas”; “III. Diseñar estímulos fiscales para proyectos de actualización, educación y capacitación en favor de las sociedades cooperativas” y “IV. Evaluar y diseñar nuevos estímulos fiscales que se adecuen a las necesidades de las sociedades cooperativas en las Áreas de Gestión Estratégica de las Alcaldías”<sup>48</sup>.

En el artículo 10, concerniente a las atribuciones de los Titulares de las Alcaldías se añadieron dos fracciones: “V. Fortalecer entre la población la comercialización, consumo y disfrute de los bienes y servicios producidos por las cooperativas” y “VI. Formar personas aptas para el desarrollo de las sociedades cooperativas”<sup>49</sup>.

Finalmente, en el artículo 18 se aumentaron un segundo y tercer párrafos para prescribir que “las políticas públicas deberán estar sujetas a mecanismos de medición y evaluación en su desempeño” y que “se reforzarán las políticas que cuenten con rezago en su crecimiento, con el objeto de generar oportunidades de igualdad entre los mismos sectores económicos”<sup>50</sup>.

47. Artículo 5, LFCDF.

48. Artículo 9, LFCDF.

49. Artículo 10, LFCDF.

50. Artículo 18, LFCDF.

Ahora bien, entre las disposiciones regresivas se puede mencionar la adición de la fracción IV, en el artículo 9, Apartado C, para establecer como atribución de la Secretaría de Desarrollo Económico la de: “impulsar la cultura del ahorro mediante las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo en términos de lo dispuesto en la Ley que Regula las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo”<sup>51</sup>. Lo anterior es cuestionable ya que, en diversos estudios y evaluaciones<sup>52</sup>, se ha constatado que la Ley aludida es de corte netamente mercantil y bancario y que, dada su excesiva carga regulatoria, es de imposible cumplimiento para las cooperativas de ahorro y préstamo de nueva creación.

Finalmente, a título de ejemplo de los cambios intrascendentes, puede señalarse, en primer término, que con la adición de la fracción XII, al artículo 2, se pretende que las autoridades impulsen “la constitución y funcionamiento de cooperativas que contribuyan al desarrollo económico de la Ciudad y al mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes”<sup>53</sup>, lo cual resulta banal, en tanto se supone que en ello consiste precisamente la misión de toda cooperativa que presuma de serlo.

En segundo lugar, en la fracción I del artículo 24, el límite del capital social de las cooperativas de consumo se incrementó de 10.000 a 20.000 pesos como requisito para poder beneficiarse de la exención de impuestos, contribuciones y derechos durante los primeros dos años de su existencia, lo cual sigue siendo muy bajo. En cambio, las cooperativas de productores contempladas en la fracción II no tuvieron incremento alguno en su límite de capital social y no se corrigió la inconsistencia ya explicada de la fracción III.

A la reforma parcial antes comentada, le siguió una más, dada a conocer el 13 de septiembre de 2022<sup>54</sup>, mediante la que se modifica el artículo 5 a efecto de prescribir que para la asignación de los beneficios fiscales y apoyos económicos se pondere el apoyo a las cooperativas que atiendan sectores vulnerables y contribuyan a la adquisición de vivienda de interés social.

Como ha podido apreciarse, la mayoría de los cambios introducidos en fechas recientes, se distinguen por su marcada ambigüedad e imprecisión, lo que aunado al hecho de que se mantiene su estructura y lógica original, no es posible afirmar que, después de casi dos décadas de vigencia, este tipo de legislación haya ingresado

51. Artículo 9, LFCDF.

52. Entre tales estudios destacan los realizados por OULHAJ, AYALA & LÓPEZ (2016) y el de FIGUEROA LÓPEZ, Tomás (2021).

53. Artículo 2, LFCDF.

54. Nota informativa del espacio *Voz de la sociedad.com* del 13 de septiembre de 2022, disponible en: <http://vozdelasociedad.com/single-post/congreso-de-la-cdma-reforma-la-ley-de-fomento-cooperativo>

en una segunda etapa de reformulación o actualización. Un último elemento que refuerza la hipótesis anterior, es que para los congresos locales del país, la LFCDF en su versión inicial sigue funcionando como modelo general para la ulterior elaboración de leyes similares, tal como ha ocurrido en los estados de Coahuila, Hidalgo, Quintana Roo y Sonora.

En efecto, la Ley de Fomento Cooperativo del Estado de Coahuila (LFCC), presentada como iniciativa de decreto por el diputado Enrique Martínez y Morales del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), fue aprobada el 15 de diciembre de 2010 y publicada el 12 de junio de 2012, consta de 21 artículos<sup>55</sup>. Sin embargo, es poco creativa, ya que literalmente transcribe buena parte del contenido normativo de la LFCDF, aunque en distinto orden.

En el caso de Hidalgo, el Congreso Local aprobó la Ley de Fomento Cooperativo para el Estado de Hidalgo (LFCH) el 11 de abril de 2013, cuya iniciativa había sido presentada por el Diputado Onésimo González Serrano, de la fracción parlamentaria del PRI. Su publicación en el Diario Oficial del Estado ocurrió el 29 de abril de 2013<sup>56</sup>. No obstante, aunque ha sido objeto de dos reformas parciales, la primera el 15 de agosto de 2016 y, la última, el 27 de diciembre de 2021, continúa presentando dos defectos. En primer lugar, contiene un alto nivel de similitud con la LFCDF, al grado que su extensión es la misma: 24 artículos ordinarios. Y, en segundo lugar, desde su aprobación al día de hoy, ninguna de sus disposiciones se ha puesto en vigor, dado que tampoco se ha publicado su Reglamento, lo que significa que permanece como letra muerta.

Por su parte, la Ley para el Fomento de las Sociedades Cooperativas en el Estado de Quintana Roo (LFCQR) fue aprobada el 28 de mayo de 2013 y publicada en el Periódico Oficial del Estado el 19 de junio de 2013<sup>57</sup>. Al igual que la LFCH consta de un total de 24 artículos ordinarios y si bien contiene ligeros cambios de forma y orden, es bastante similar a la LFCDF. Su última reforma publicada es del 16 de julio de 2021 y tuvo como finalidad realizar ajustes en la nomenclatura de algunas dependencias de la administración pública del Estado.

55. Ley de Fomento Cooperativo del Estado de Coahuila, publicada el 12 de junio de 2012, disponible en: <http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes/coa178.pdf>

56. Ley de Fomento Cooperativo para el Estado de Hidalgo, publicada el 29 de abril de 2013, disponible en: [http://congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca\\_legislativa/leyes\\_cintillo/Ley%20de%20Fomento%20Cooperativo%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf](http://congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Fomento%20Cooperativo%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf)

57. Ley para el Fomento de las Sociedades Cooperativas en el Estado de Quintana Roo, publicada el 19 de junio de 2013, disponible en: <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/LIII-XVI-20210716-L1620210716133.pdf>

Finalmente, en Sonora, según consta en el Diario de los debates del Congreso Local del Estado, el 10 de noviembre de 2016, el Diputado José Ángel Rochín López del Grupo Parlamentario de Morena, presentó la Iniciativa de Decreto para la expedición de la Ley de Fomento Cooperativo para el Estado de Sonora (LFCS), la cual fue turnada para su estudio, análisis y dictamen a las comisiones unidas de Fomento Económico y Turismo y de Desarrollo Social y Asistencia Pública. Cabe destacar que en el diseño y elaboración de la citada iniciativa de Ley tuvo un papel destacado la sociedad cooperativa de consumo de maestros del Sindicato de Trabajadores Académicos de la Universidad de Sonora<sup>58</sup>. Sin embargo, las citadas comisiones no lograron elaborar el dictamen respectivo en el transcurso de la LXI Legislatura por lo cual fue necesario que durante la LXII Legislatura, el Diputado Miguel Ángel Chai-  
ra Ortiz, del mismo grupo parlamentario de Morena, con fecha 13 de octubre de 2020, presentará ante la sesión del Pleno una nueva iniciativa de Ley bajo la misma denominación, pero ahora con un total de 31 artículos y no sólo los 26 originales<sup>59</sup>.

Pero, además de los cinco estados hasta ahora citados, en otros once se han presentado, en diferentes momentos, proyectos de decreto para la expedición de Leyes en la materia. En siete de estos casos, las iniciativas de mérito fueron votadas en sentido negativo o trasladadas “a la congeladora”<sup>60</sup>, siendo importante destacar que uno de los argumentos de mayor peso para justificar la no aprobación de tales iniciativas de Ley ha sido el relativo al impacto presupuestal que su entrada en vigor tendría para las finanzas de los respectivos gobiernos estatales. Aun así, en cuatro estados continúa el proceso de análisis y dictamen en comisiones. El caso de Chihuahua resulta especial por ser el único en el que, en dos ocasiones, las iniciativas presentadas han sido rechazadas desde las comisiones de dictamen. Visto en su conjunto, los 16 estados en los que han tenido lugar procesos legislativos tendientes a la emisión de LFC constituyen el 50% del total.

Otros estados que han manifestado interés en abordar el tema y donde han tenido verificativo, a lo largo de los últimos años, diferentes foros de análisis y discusión, pero sin que el proceso haya concluido con la presentación de una iniciativa de Ley, son los de Tamaulipas, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Tlaxcala y Zacatecas.

58. Diario de los Debates del Congreso Local del Estado Libre y Soberano de Sonora, de fecha 10 de noviembre de 2016, disponible en:  
<http://congresoson.gob.mx/Content/Transparencia/PDF%20MINUTAS%20LXI/MIN.161110.pdf>, pp. 37-52.

59. Ley de Fomento Cooperativo para el Estado de Sonora, publicada el 1 de marzo de 2021, disponible en:  
[http://normas.cndh.org.mx/Documentos/Sonora/Ley\\_FCE\\_Son.pdf](http://normas.cndh.org.mx/Documentos/Sonora/Ley_FCE_Son.pdf)

60. Expresión popular con la que se desea indicar que el respectivo Congreso Local no ha agendado el tema, posponiéndolo en forma indefinida e ilegal.

Una síntesis de los avances logrados en la expedición de LFC en las 32 entidades federativas del país, así como el estatus en que se encuentra cada una de ellas, puede observarse en el siguiente cuadro.

**Cuadro 1.**

**Iniciativas de Leyes de fomento Cooperativo presentadas en los diferentes estados de la República Mexicana entre agosto de 2004 y junio de 2023 y estatus en que se encuentran**

Estado	Título	Diputado (a) promovedor	Grupo Parlamentario	Fecha de presentación ante el Pleno	Estatus en que se encuentra
Aguascalientes	Ley de Fomento Cooperativo para el Estado de Aguascalientes	Jaime Gallo Camacho	PAN	9 de abril de 2010	Congelada
Baja California Norte	Ley de Fomento Cooperativo para el Estado de Baja California Norte	Manuel Guerrero Luna	Morena	10 de noviembre de 2022	En fase de análisis y dictamen en comisiones
Baja California Sur					
Campeche					
Chiapas					
Chihuahua	Ley de Fomento Cooperativo para el Estado de Chihuahua	Francisco Serrano	PRI	14 de octubre de 2012	Desechada en comisiones
Chihuahua	Ley de Sociedades Cooperativas para el Estado de Chihuahua	Miguel Colunga Martínez	Morena	21 de octubre de 2019	Desechada en comisiones
Ciudad de México	Ley de Fomento Cooperativo del Distrito Federal	Emilio Fernández Allende	PRD	30 de agosto de 2004	Aprobada el 4 de octubre de 2005 y publicada el 20 de enero de 2006
Coahuila	Ley de Fomento Cooperativo del Estado de Coahuila	Enrique Martínez y Morales	PRI	20 de abril de 2010	Aprobada el 15 de diciembre de 2010 y publicada el 12 de junio de 2012
Colima					
Durango	Ley de Fomento y Desarrollo Sustentable de la Actividad Cooperativa del Estado de Durango	Francisco Javier Ibarra Jáquez	PRI	29 de mayo de 2022	Desechada en comisiones
Guanajuato					
Guerrero					
Hidalgo	Ley de Fomento Cooperativo para el Estado de Hidalgo	Onésimo González Serrano	PRI		Aprobada el 11 de abril de 2013 y publicada el 29 de abril de 2013

Estado	Título	Diputado (a) promoviente	Grupo Parlamentario	Fecha de presentación ante el Pleno	Estatus en que se encuentra
Jalisco					
México	Ley de Fomento Cooperativo del Estado de México	Valentín González Bautista	Morena	26 de septiembre de 2022	En fase de análisis y dictamen en comisiones
Michoacán	Ley de Fomento Cooperativo para el Estado de Michoacán	Manuel Duarte Ramírez	PRD	13 de septiembre de 2007	Congelada
Morelos	Ley de Sociedades Cooperativas del Estado de Morelos	Tania Valentina Rodríguez	PT	12 de diciembre de 2018	En fase de análisis y dictamen en comisiones
Nayarit					
Nuevo León					
Oaxaca	Ley de Fomento Cooperativo para el Estado de Oaxaca	Othón Cuevas Córdova	PRD	24 de marzo de 2009	Congelada
Puebla	Ley de Fomento Cooperativista para el Estado de Puebla	Bárbara Dimpna Morán Añorve	Morena	4 de marzo de 2020	En fase de análisis y dictamen en comisiones
Querétaro	Ley de Fomento Cooperativo para el Estado de Querétaro	Consolación González Loyo	PRD	23 de febrero de 2009	Congelada
Quintana Roo	Ley para el Fomento de las sociedades cooperativas en el Estado de Quintana Roo	Luis Alfonso Torres Llanes	PRI	10 de octubre de 2011	Aprobada el 28 de mayo de 2013 y publicada el 19 de junio de 2013
San Luis Potosí					
Sinaloa					
Sonora	Ley de Fomento Cooperativo del Estado de Sonora	Miguel Ángel Chaira Ortiz	Morena	13 de octubre de 2020	Aprobada el 18 de febrero de 2021 y publicada el 1 de marzo de 2021
Tabasco					
Tamaulipas					
Tlaxcala					
Veracruz	Ley de Fomento Cooperativo para el Estado de Veracruz	Sergio Lorenzo Quiroz Cruz, Tomás Rubio Martínez y Fredy Ayala González	PRI, PRI y PRD	20 de enero de 2009	Congelada
Yucatán					
Zacatecas					

Fuente: Elaboración propia con base en fuentes documentales.

Una vez reseñados los procesos legislativos que han dado lugar a la expedición de las cinco leyes de fomento cooperativo actualmente existentes y habiéndose estable-

cido, en términos generales, el panorama nacional de avances en esta asignatura, en el siguiente apartado, se procederá a realizar un análisis comparativo de las disposiciones contenidas en los ordenamientos jurídicos vigentes en la Ciudad de México, Coahuila, Hidalgo, Quintana Roo y Sonora.

## **5. Análisis comparativo entre las Leyes de Fomento Cooperativo emitidas por los Congresos Locales de la Ciudad de México, Coahuila, Hidalgo, Quintana Roo y Sonora**

La LFCDF consta de 24 artículos agrupados en seis capítulos, en los que se abordan igual número de temas. Sobre la base de este modelo, las LFC de los estados de Coahuila, Hidalgo, Quintana Roo y Sonora, introdujeron cambios de forma y contenido únicamente en 13 de estos temas, en los términos que a continuación se señalan.

En cuanto a los fines del fomento cooperativo, la LFCC, en su artículo 2, adicionó un párrafo que a la letra estipula que: “en igualdad de circunstancias se dará apoyo preferente a aquellas cooperativas cuyo programa o programas fomenten mayor empleo”<sup>61</sup>. En cambio, la LFCH no incluyó la fracción III del artículo 2 de la LFCDF, mediante la que se ordena el “otorgamiento de mecanismos que aseguren la igualdad entre sectores y clases sociales, por lo que se prohíbe solicitar a los organismos del sector social mayores requisitos que los exigidos a otras entidades económicas para el concurso u otorgamiento de créditos o cualquier otro contrato con cualquier organismo de la Administración Pública...”<sup>62</sup>. Las Leyes de fomento cooperativo de Quintana Roo y Sonora no introdujeron modificación alguna en este tema.

En lo referente a la interpretación y supletoriedad de la Ley, es de destacar que la LFCC no incluye dichos temas, lo que constituye una grave falta de técnica legislativa. Los otros tres ordenamientos jurídicos se limitan a realizar cambios de forma, atendiendo a la nomenclatura jurídica e institucional prevaleciente en cada uno de ellos.

Respecto a las autoridades competentes en materia de fomento cooperativo, las únicas novedades se dan en la LFCC y en la LFCS. En la primera, se incluye a la Secretaría de Educación y Cultura para que se haga cargo de “lo relativo al impulso

61. Artículo 2, LFCC.

62. Artículo 2, LFCDF.

de la educación, capacitación y, en general, la cultura cooperativa”<sup>63</sup>, mientras que en la segunda, se indica que la Secretaría de Economía deberá “elaborar y proponer al Ejecutivo del Estado, el Reglamento de la presente Ley, así como las adecuaciones reglamentarias y administrativas que permitan su mejor implementación”<sup>64</sup>.

Sobre las competencias del Titular del Poder Ejecutivo Estatal, la LFCH mediante reforma parcial del 27 de diciembre de 2021, adicionó la fracción I al artículo 8, para indicar que el proceso de aprobación del Programa General de Fomento Cooperativo del Estado de Hidalgo, debe realizarse “en términos de lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo”<sup>65</sup>. En cambio, la LFCC no incluyó la facultad relativa a “celebrar con las autoridades competentes los convenios para acceder al uso de los tiempos de transmisión que por Ley corresponden al Estado en radio y TV, a fin de transmitir mensajes y programas de fomento cooperativo...”<sup>66</sup>.

Un tema en el que sí se aprecia un relativo distanciamiento respecto a lo dispuesto en la LFCDE, es el de atribuciones específicas, ya que la LFCH fue la única que mantuvo a la STPS como cabeza de sector, en tanto que en los otros tres estados se asignó dicha función a la Secretaría de Economía, lo que denota un marcado interés por otorgarle a la figura de sociedad cooperativa un carácter eminentemente empresarial y ya no solo como instrumento de generación de empleo. De igual manera es de llamar la atención, la disposición contenida en el artículo 13, fracción II, de la LFCQR, ya que en ella se indica que corresponde a la STPS: “vigilar que las sociedades cooperativas observen y apliquen las disposiciones laborales de su competencia”<sup>67</sup>, lo cual sale del ámbito del fomento cooperativo y, por ende, estaría fuera de las facultades legislativas de los Congresos Locales.

Por otra parte, resulta desolador verificar que si bien en el artículo 10, fracción IV de la LFCS, se indica que “cada ayuntamiento contara con una Dirección de Fomento Cooperativo”<sup>68</sup>, incorpora el capítulo séptimo, artículos 27 a 31, para tratar del fomento cooperativo en los municipios rurales del Estado, pero con un sentido regresivo, ya que en el artículo 28 admite que “los Ayuntamientos que no cuenten con suficiencia presupuestal... deberán hacerlo del conocimiento de las autoridades estatales, a efecto de que dichas autoridades ejecuten de manera directa en la demar-

63. Artículo 13, LFCC.

64. Artículo 9, LFCS.

65. Artículo 8, fracción I, LFCH.

66. Artículo 8, fracción IV, LFCDE.

67. Artículo 13, fracción II, LFCQR.

68. Artículo 10, fracción IV, LFCS.

cación territorial municipal respectiva, las acciones que correspondan en materia de fomento cooperativo”<sup>69</sup>. Ello implica que los Ayuntamientos, aduciendo problemas de insuficiencia presupuestal, pueden abdicar de la responsabilidad de impulsar el fomento cooperativo.

De forma análoga, en los otros tres estados, se adoptaron disposiciones regresivas o evasivas, tales como las siguientes: en la LFCH se señala que: “de acuerdo a la disposición presupuestaria, cada Presidencia Municipal, preferentemente contará con un área de Fomento Cooperativo”<sup>70</sup>. La LFCQR en una posición aún más refractaria y ambigua, apenas alcanza a señalar que las atribuciones del Gobierno Municipal, en materia de fomento cooperativo, se encomendarán “a las áreas administrativas de planeación, desarrollo social y económico con que cuenten dentro de su administración pública”<sup>71</sup>. Finalmente, en la LFCC, de manera escueta e imprecisa se indica que “para cada Municipio, los Ayuntamientos procurarán impulsar la elaboración y ejecución de los programas de fomento cooperativo”<sup>72</sup>.

En materia de auxilio notarial, la LFCC muestra nuevamente un retroceso, ya que sólo dice que “se procurará que los actos relativos a la constitución y registro de las sociedades cooperativas citados en esta Ley, estarán exentos de impuestos y derechos fiscales de carácter local”<sup>73</sup>. Las otras tres leyes se mantienen en la misma tónica que la LFCDF.

De forma acertada, la LFCC, en contraste con los otros ordenamientos legales, en lo referente a las acciones de fomento, no incluyó la relativa a apoyar las empresas cooperativas de participación estatal, figura anacrónica, prácticamente inexistente hoy en día.

Pero, en cambio, la LFCC comete errores graves de técnica legislativa al denominar “Patronato” al CCFC; además, la composición sugerida en el artículo 16 es imprecisa, al señalar que estará integrado por: “I. Un presidente honorario que será el Gobernador; II. Un coordinador general que será el Secretario de Fomento Económico o la persona que éste designe, y III. Tres representantes de la sociedad civil involucrados en el tema y Universidades a quienes se les convocará mediante invitación que para tal efecto formule el Gobernador y/o Secretario”<sup>74</sup>. De esta suerte,

69. Artículo 28, LFCS.

70. Artículo 10, LFCH.

71. Artículo 14, fracción IV, LFCQR.

72. Artículo 14, LFCC.

73. Artículo 15, LFCC.

74. Artículo 16, LFCC.

no queda claro a cuantas universidades se invitará y que características o requisitos deberían cumplir los representantes de la sociedad civil; pero, en todo caso, lo más grave es que no contempla la participación de ningún representante del movimiento cooperativo. De lo antes expuesto, se deduce que la intención es tener un CCFC de tamaño reducido, integrado por cinco personas. Sin embargo, en la experiencia más desarrollada del Distrito Federal, en el CCFC llegaron a participar hasta 47 personas (Rojas y Rojas, 2016). Los otros tres ordenamientos jurídicos se mantienen en la lógica establecida en la LFCDF.

En lo que respecta al tema del financiamiento del fomento cooperativo por parte de los gobiernos estatales y municipales, las leyes de Hidalgo y Sonora se mantienen en la misma tesitura que la LFCDF; en cambio, en Coahuila y Quintana Roo se introducen disposiciones regresivas, en el primer caso, indicando que dicha disposición estará sujeta a “disponibilidad presupuestal”<sup>75</sup> y, en el segundo, dándole un carácter optativo, al introducir la expresión: “podrá financiar...”<sup>76</sup>.

Siguiendo esta misma lógica reduccionista o limitativa, en lo referente a los presupuestos, la LFCQR elimina el compromiso de incluir los costos del fomento cooperativo en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado y sólo lo deja a nivel de los Programas Operativos Anuales de las secretarías que participan en el fomento cooperativo. La LFCC de plano no incluyó dicha disposición.

En lo que respecta a estímulos, la LFCS se mantiene en los mismos términos que la LFCDF, si bien los montos los mide en Unidades de Medida y Actualización (UMA); la LFCQR opera de manera similar, aunque tasa los montos en Salarios Mínimos Generales (SMG) y, acertadamente, elimina la fracción III, referida a las cooperativas mixtas de productores y consumidores, no existentes en la LGSC. La LFCC declara que sólo “se procurara...” otorgar tales estímulos<sup>77</sup> y en la LFCH la exención de impuestos, contribuciones y derechos de las cooperativas se redujo de dos a un año posteriores a su constitución legal<sup>78</sup>.

Por último, resulta notorio observar qué en la LFCS, su artículo 16 dispone que “el gobierno del Estado realizará acciones en materia de vivienda a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipales, con el objeto de promover actitudes solidarias de la población, ante el desarrollo habitacional y el impulso a la autoconstrucción y al movimiento social cooperativista de

75. Artículo 20, LFCC.

76. Artículo 22, LFCQR.

77. Artículo 21, LFCC.

78. Artículo 24, LFCH.

vivienda...<sup>79</sup>. Una disposición coincidente con la adición incorporada, en octubre de 2022, a la LFCDF.

En suma, el anterior repaso de las modificaciones introducidas por las LFC en los estados de Coahuila, Hidalgo, Quintana Roo y Sonora, arroja que la mayoría de éstas tuvieron un sentido regresivo respecto de lo establecido en la LFCDF, en tanto que muy pocas se inscribieron dentro de una perspectiva de avanzada, mejora o perfeccionamiento, todo lo cual sería indicativo de la escasa maduración de los procesos legislativos impulsados en esta materia.

## 6. Conclusiones y recomendaciones generales

Como ha podido verificarse a lo largo de este documento, hasta ahora han sido escasos los avances logrados en la emisión de LFC fundadas en lo dispuesto en la fracción XXIX-N del artículo 73 de la Constitución General de la República, lo cual es atribuible al aún exiguuo interés de los legisladores locales, la indiferencia y falta de voluntad política de los gobiernos de los estados y la carencia de propuestas y unidad de criterio del movimiento cooperativo en las distintas entidades federativas del país.

Además, las LFC emitidas no han abordado temas que se estiman cruciales para el buen desarrollo del movimiento cooperativo y que resultan acuciantes en la época actual, tales como los relativos a ecología y protección del medio ambiente, registro de cooperativas, padrón de instituciones de asistencia técnica al cooperativismo, impulso a los procesos de integración cooperativa, equidad de género, reconstrucción del tejido social e incentivos para la creación y control de cadenas de valor, entre otros.

Por lo anterior, bien se puede afirmar que dichas Leyes, en tanto han imitado y reproducido el modelo legislativo de la Ciudad de México, no han logrado una adaptación creativa, realista, e innovadora a las condiciones locales de los estados en los que se emitieron.

En este mismo tenor, resultan magros los avances logrados en establecer la infraestructura institucional indispensable para el fomento cooperativo, pues si bien a las Secretarías del Trabajo o de Economía se les asigna la función de atender esta importante labor, no se decreta la creación de dependencias especializadas en el tema y lo mismo sucede a nivel de los gobiernos municipales. Esta misma problemática, se reproduce en el caso de los espacios de interlocución y consulta con el movimiento cooperativo, cuya formulación legislativa les impuso diversas restricciones.

79. Artículo 16, LFCS.

Más grave aún resulta confirmar que las resistencias afloraron también en lo tocante a las partidas destinadas al financiamiento del fomento cooperativo, por lo que el compromiso presupuestario de los gobiernos de los estados ha sido limitado en el caso de la Ciudad de México y escaso o cuasi nulo en Coahuila, Hidalgo, Quintana Roo y Sonora. Esta circunstancia explica, a su vez, que las acciones de fomento cooperativo, tengan una cobertura limitada, se vuelvan rutinarias y no rebasen los estrechos márgenes establecidos en la LFCDF e, incluso, en algunos casos, resulten regresivas.

Como producto de todo lo antes indicado, es evidente que el impacto que dichos ordenamientos jurídicos puedan tener sobre el movimiento cooperativo será escaso o limitado, lo que demanda que se produzca un nuevo ciclo legislativo que incluya tanto la formulación de nuevas LFC en las 27 entidades federativas que aún no las han promulgado como de reforma integral en los cinco estados en los que dichas leyes ya existen.

Con base en la experiencia del primer ciclo legislativo analizado en este documento, se estima que entre los aspectos que debiese contener una LFC de ámbito estatal, inscrita en una perspectiva progresista o de avanzada, en lo referente a su carácter, se debe subrayar, que dicho precepto legal deberá distinguirse por ser esencialmente una Ley de fomento y promoción de la actividad económica y empresarial de las sociedades cooperativas con domicilio social en el territorio de cada estado de la República, más que una Ley de control o supervisión del cooperativismo local.

En su elaboración se deberá cuidar, no entrar en contradicción con lo dispuesto en la LGSC vigente, sino complementarla y enriquecerla en aquellos aspectos que se consideren prioritarios para lograr el objetivo de facilitar el desarrollo y expansión del movimiento cooperativo estatal.

De preferencia, deberá tratarse de un ordenamiento jurídico de tamaño mediano, no muy extenso y de fácil comprensión por cualquier ciudadano de nivel educativo medio; pero, que incluya, al menos, los siete aspectos que a continuación se indican.

En primer lugar, decretar la creación de un registro estadístico confiable de las cooperativas realmente existentes, con el fin de conocer su peso específico en la vida económica y social del estado y disponer de elementos objetivos que faciliten tanto la elaboración de planes de expansión y crecimiento del cooperativismo local, como el diseño de políticas públicas sustentadas en un diagnóstico realista de las potencialidades del sector.

En segundo lugar, la Ley debe establecer medidas que contribuyan a fortalecer los procesos de integración cooperativa que se hayan venido dando en la entidad en los últimos años, como un prerrequisito para la superación de las carencias y limitantes que aún exhiba el movimiento cooperativo.

En tercer lugar, dar carta de legalidad a las llamadas Instituciones de Asistencia Técnica al Cooperativismo, ofreciéndoles un espacio para el desarrollo de sus actividades profesionales, decretando para ello la creación de una institución especializada, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tenga a su cargo el desarrollo de tareas relacionadas con la innovación y la profesionalización del cooperativismo, tales como: desarrollar proyectos de investigación, brindar servicios de asesoría y asistencia técnica, establecer sistemas participativos de certificación de competencias y, actuar como órgano de colaboración y coordinación entre el movimiento cooperativo y la administración pública estatal y municipal, entre otros.

En cuarto lugar, hacer realidad el compromiso de los gobiernos estatales y municipales en la promoción del movimiento cooperativo mediante el establecimiento de Direcciones de Fomento Cooperativo de ámbito estatal y municipal y de los correspondientes Consejos Consultivos. A fin de lograr lo anterior y evitar la dispersión de acciones o la competencia entre los Ayuntamientos, las disposiciones relacionadas con infraestructura institucional tendrían, por una parte, que volverse más imperativas y, por la otra, establecer la creación de instancias de coordinación tanto de las Direcciones Municipales de Fomento Cooperativo, como de los Consejos Consultivos de los diferentes Ayuntamientos.

En quinto lugar, que los legisladores sean más audaces en las acciones de fomento cooperativo a impulsar, empezando por aumentar en un 500% los límites máximos establecidos para gozar de la exención de impuestos, contribuciones y derechos de ámbito estatal y municipal y, consecuentemente, ampliar el plazo de dos hasta cinco años de gracia. Junto con ello, establecer en el Presupuesto de Egresos de los Gobiernos Estatales una partida fija destinada al fomento cooperativo, así como decretar la creación de fondos de financiamiento y garantía a cargo de los gobiernos estatales y municipales. De igual modo, se requiere llenar los vacíos legales existentes para hacer efectiva la ejecución de acciones afirmativas en favor de grupos vulnerables o de actividades que atienden aspectos de interés general como los relacionados con equidad de género, desarrollo sostenible, cultura y patrimonio local, jóvenes, indígenas, discapacitados y adultos mayores, y, finalmente, garantizar que se produzca, en términos favorables para las cooperativas, la adecuación de los ordenamientos estatales y municipales relacionados con adquisiciones, arrendamientos y obra pública.

En sexto lugar, establecer sanciones específicas para todos aquellos funcionarios públicos que por acción u omisión violen sus disposiciones reglamentarias, procurando de este modo, que la ley estatal de fomento cooperativo sea una realidad concreta que dé certidumbre jurídica a la acción social de las cooperativas, corrigiendo en lo inmediato, la violación al artículo 21 de la LFCDF en que ha incurrido el

gobierno de la Ciudad de México, desde julio de 2015, al no convocar a la reinstalación del CCFC.

Y, en séptimo lugar, corregir los errores de técnica legislativa, particularmente los relacionados con la no existencia en la LGSC de cooperativas mixtas de productores y consumidores y el apoyo consagrado a la anacrónica figura de cooperativa de participación estatal.

## Bibliografía

- FICI, Antonio (2015): “El papel esencial del derecho cooperativo”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 27, pp. 13-47. Disponible en: [www.ciriec-revistajuridica.es/wp-content/uploads/027-001.pdf](http://www.ciriec-revistajuridica.es/wp-content/uploads/027-001.pdf)
- FIGUEROA LÓPEZ, Tomás (2021): *Ausencia de solicitudes de autorización de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo de nivel básico para operar en el nivel I*, Tesis de Doctorado. Universidad del Centro del Bajío, León, Guanajuato.
- GARCÍA, Daniel Carlos (2010): *Historia y situación del cooperativismo en el Distrito Federal*, Comité de Asuntos Editoriales, V Legislatura, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México.
- GARCÍA MULLER, Antonio (2022): *Enciclopedia de Derecho Cooperativo, Mutua y de la Economía Social y Solidaria*, CIRIEC, Bogotá.
- LABRIEGA VILLANUEVA, Pedro Alfonso (1985): *La Reforma de la Legislación Mercantil (Recopilación)*, Porrúa, México.
- LUNA GUERRA, Antonio (2008): *Régimen legal y fiscal de las sociedades cooperativas*, Ediciones Fiscales ISEF, México.
- OULHAJ, Leila; AYALA MENDOZA, Ana Cristina & LÓPEZ RODRÍGUEZ, Luis Miguel (2016): *Avanzar en la inclusión financiera. Propuestas en torno a la conceptualización y al marco legal desde dos cooperativas de ahorro y préstamo como actores de las finanzas solidarias en México*, Universidad Iberoamericana, A.C., México.
- ROJAS CORIA, Rosendo (1984): *Tratado de Cooperativismo Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México.
- ROJAS HERRERA, Juan José & ROJAS HERRERA, María Elena (2016): “Co-construcción de políticas públicas de fomento cooperativo en el Distrito Federal: 2000-2015”, *Argumentos*, nº 80, pp. 125-151. Disponible en: [www.argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/97/96](http://www.argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/97/96)
- SALINAS PUENTE, Antonio (1954): *Derecho Cooperativo*, Editorial Cooperativismo, México.

## Legislación

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal: *Ley de Fomento Cooperativo del Distrito Federal*. Comité de Asuntos Editoriales, V Legislatura, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, 2010.
- Código Civil Federal, disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2\\_110121.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_110121.pdf)
- Código Civil para el Distrito Federal, disponible en:  
<http://www.congresocdmx.gob.mx>
- Código de Comercio del 20 de abril de 1884, disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/Leyesbiblio/pdf\\_mou/Codigo\\_de\\_Comercio.pdf](http://www.diputados.gob.mx/Leyesbiblio/pdf_mou/Codigo_de_Comercio.pdf)
- Constitución Política de la Ciudad de México del 5 de febrero de 2017, disponible en: [http://infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion\\_cdmx/Constitucion\\_%20Politica\\_CDMX.pdf](http://infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf)
- Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857, Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/CPEUM.pdf>
- Diario Oficial de la Federación del 15 de agosto de 2007. Decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-N al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4996471&fecha=15/08/2007#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4996471&fecha=15/08/2007#gsc.tab=0)
- Ley de Fomento Cooperativo del Estado de Coahuila, publicada el 12 de junio de 2012, disponible en:  
<http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes/coa178.pdf>
- Ley de Fomento Cooperativo para el Estado de Hidalgo, publicada el 29 de abril de 2013, disponible en: [http://congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca\\_legislativa/leyes\\_cintillo/Ley%20de%20Fomento%20Cooperativo%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf](http://congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Fomento%20Cooperativo%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf)
- Ley de Fomento Cooperativo para el Estado de Sonora, publicada el 1 de marzo de 2021, disponible en:  
[http://normas.cndh.org.mx/Documentos/Sonora/Ley\\_FCE\\_Son.pdf](http://normas.cndh.org.mx/Documentos/Sonora/Ley_FCE_Son.pdf)
- Ley General de Sociedades Cooperativas, disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/143\\_190118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/143_190118.pdf)
- Ley General de Sociedades Mercantiles, disponible en:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsm.htm>
- Ley para el Fomento de las Sociedades Cooperativas en el Estado de Quintana Roo, publicada el 19 de junio de 2013, disponible en: <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/LIII-XVI-20210716-L1620210716133.pdf>