



## **DICTAMEN: DE LA ADECUACIÓN Y ADAPTACIÓN DE FORMA DE EMPRESA DE SEGURO DE LAS ASOCIACIONES COOPERATIVAS QUE REALICEN ACTIVIDAD ASEGURADORA**

### **INTRODUCCIÓN**

La Superintendencia de la Actividad Aseguradora en aras de fortalecer la continua formación para el crecimiento, capacitación y actualización del sector asegurador, procede a dictaminar sobre la adecuación y adaptación de forma de empresa de seguro de las Asociaciones Cooperativas que realicen Actividad Aseguradora. En ese sentido, para tales fines se realizará un análisis sobre: *i)* Naturaleza Jurídica de las Asociaciones Cooperativas; *ii)* El Régimen de Orden Público e interés General en la Actividad Aseguradora *iii)* La regulación de las Asociaciones Cooperativas en la Actividad Aseguradora; *iv)* Alcance de la adecuación y adaptación de forma de empresa de seguro de las Asociaciones Cooperativas que realicen Actividad Aseguradora.

### **I. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS ASOCIACIONES COOPERATIVAS**

La primera ley que reguló las cooperativas en Venezuela fue la Ley de Sociedades Cooperativas de 1910, seguida por una reforma en 1917 y su incorporación al Código de Comercio de 1919. Para estas leyes, la Cooperativa era una forma particular de sociedad mercantil con un ámbito de actuación reducido, tanto que no podía emprender operaciones del comercio en general.

En 1939, el Presidente de la República dictó un Decreto sobre Fomento y Constitución de Sociedades Cooperativas, de efímera duración. El Decreto estableció un incipiente sistema de financiamiento público a las cooperativas mediante la suscripción por el Estado de “*acciones*” de las cooperativas, cuyo valor ingresaba a las reservas de las mismas en la medida en que los socios fueran efectuando aportes.

En 1942, se promulgó la primera Ley Cooperativa. Aunque no estaba adaptada a la realidad nacional, exoneró del pago de impuestos a las cooperativas, atribuyó a diversos Despachos Oficiales funciones de registro, vigilancia, sanción, estímulo y protección de las cooperativas y constituyó el Fondo Nacional Cooperativo con aportes obligatorios de todas las cooperativas.

El Reglamento de la Ley del año 1944 facultó a las cooperativas para otorgar préstamos a los agricultores e industriales por cuenta de las entidades públicas. Entre 1943 y 1949 se dictaron otros dispositivos normativos, especialmente



relativos a Cajas Rurales Cooperativas (y créditos públicos a las mismas) y sobre cooperativas agrarias, en cuatro sucesivas leyes agrarias.

En la Constitución de 1961, a las cooperativas se les amplió su actuar comercial y surgirían como verdaderas asociaciones dedicadas a solucionar pequeños problemas comunitarios, pero con ciertas limitaciones.

Posteriormente, el legislador, por mandato Constitucional, promulgó la Ley de Cooperativas de 1966, y consagró que las asociaciones cooperativas se limitarían a la constitución de organizaciones abiertas y flexibles, cuyo ámbito de acción mercantil se encontraba circunscrito a un entorno socio-económico cambiante, regulado por la Superintendencia Nacional de Cooperativas, adscrita en aquel entonces al Ministerio de Fomento, como órgano regulador del movimiento cooperativo nacional.

En igual sintonía, tras la reforma de 1975 de la Constitución, la Ley de las Cooperativas de 1966, sufrió una modificación parcial al ampliar la esfera de acción de la Superintendencia Nacional de Cooperativas (SUNACOO), y permitirle llevar a cabo funciones de legalización, registro, inspección, vigilancia y fomento de las cooperativas rurales y urbanas, así como la fiscalización de su funcionamiento y desarrollo.

En la década de 1980-1990, crece cualitativamente la asistencia financiera del Estado y se realizan importantes esfuerzos tendientes a coordinar programas del Instituto Agrario Nacional (IAN) y del Ministerio de Agricultura y Cría (MAC), entre otros, con vistas a incrementar el número de cooperativas de productores agrícolas del país. También se desarrollaron programas especiales de la Superintendencia Nacional de Cooperativas para la organización en cooperativas de productores de plátano del Sur del Lago de Maracaibo, de pescadores y de productores de papa, en colaboración con el IAN y el MAC.

No obstante, en el año 1999, con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV)<sup>1</sup>, se estableció la naturaleza social y participativa de las cooperativas a nivel nacional, considerándose por ende de utilidad pública e interés social, pues estas asociaciones desarrollarían cualquier tipo de actividad económica dentro del lícito comercio en el país, para lo cual se les facilitó significativamente el acceso al financiamiento con la creación de varias instituciones financieras públicas, que les prestarían apoyo económico bajo términos preferenciales, con bajas tasas de interés y requisitos más flexibles.

---

<sup>1</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.453 Extraordinario de fecha 24 de marzo de 2000, con la Enmienda N° 1, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.908 Extraordinario de fecha 19 de febrero de 2009.

## II. EL RÉGIMEN DE ORDEN PÚBLICO E INTERÉS GENERAL EN LA ACTIVIDAD ASEGURADORA

En la Carta Magna, se consagran en el Título III, Capítulo VII, los derechos económicos; y dedica el Título VI al sistema socio económico, especialmente el Capítulo I de ese apartado, al régimen socioeconómico y la función del Estado en la economía, para con ello revelar la nueva concepción de Venezuela como un Estado Democrático y Social de Derecho y Justicia (Art. 3 CRBV), todo lo cual ha permitido un desarrollo legislativo e interpretaciones judiciales del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), que explican las razones de intervención del Estado en la actividad económica de los particulares.

El concepto de Estado democrático y social de derecho y justicia ha sido desarrollado por el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) a lo largo de distintas sentencias que relacionan dicho concepto con los derechos económicos de la Constitución. Así, por ejemplo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia N.º 85, del 24 enero de 2002<sup>2</sup>, al indicar: “... **el Estado Social debe tutelar a personas o grupos que en relación con otros se encuentran en Estado de debilidad o minusvalía jurídica, a pesar del principio del Estado de Derecho Liberal de la igualdad ante la ley, el cual en la práctica no resuelve nada, ya que situaciones desiguales no pueden tratarse con soluciones iguales. El Estado Social para lograr el equilibrio interviene no solo en el factor trabajo y seguridad social, protegiendo a los asalariados ajenos al poder económico o político, sino que también tutela la salud, la vivienda, la educación y las relaciones económicas, por lo que el sector de la Carta Magna que puede denominarse la Constitución Económica tiene que verse desde una perspectiva esencialmente social**”. (Negrillas nuestras).

En tal sentido, la intervención del Estado en la actividad económica la justifica la Sala Constitucional, en sentencia N.º 1.507, del 5 junio de 2003<sup>3</sup>, donde estableció que en los casos de emergencia económica y en especial, de **emergencia financiera, el Estado amplía sus potestades de dirección sobre el sistema financiero**, variando de ser el rector que delimita directrices obligatorias de las políticas financieras a las de un interventor y manejador de la actividad, pues dado el carácter social que detenta de conformidad al artículo 299 Constitucional, le faculta para actuar sobre las actividades de la colectividad, asumiendo determinadas tareas conforme al principio de justicia, en pro de regular las necesidades colectivas.

Ahora bien, en el caso del Sistema Financiero Venezolano, tenemos que en el artículo 22, de la Ley Orgánica del Sistema Financiero Nacional (LOSFN)<sup>4</sup>, se

<sup>2</sup> SC-TSJ núm. 85 24 enero 2002. Disponible: <http://historico.tsj.gob.ve>

<sup>3</sup> SC-TSJ N.º 1.507 5 junio 2003. Disponible: <http://historico.tsj.gob.ve>

<sup>4</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 39.578 de fecha 21 de diciembre de 2010



establece que “*el sector asegurador promoverá el desarrollo de su actividad en función de elevar el nivel de vida de la población, asignará eficientemente los recursos, administrará los riesgos y movilizará los ahorros de largo plazo sobre una sana base financiera y en atención a fortalecer el desarrollo económico del país.*” En el presente caso, se evidencia que la Ley tiene el propósito de garantizar que en el sector asegurador el uso e inversión de sus recursos debe guiarse hacia el interés público y el desarrollo económico y social, en el marco de creación real de un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia (artículo 1 LOSFN).

En consecuencia, la LOSFN se encuentra regida por disposiciones de **Derecho Público**, y ello se debe a la necesidad de cumplir con aquellas actividades de regulación, control, supervisión y coordinación del Sistema Financiero Nacional, entre ellas, las que le permiten regular las situaciones que puedan afectar el orden público e interés social y económico del sector financiero del país, y específicamente, el caso que nos ocupa en el sector asegurador, ello en pro del desarrollo del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia.

Es por todo lo antes expuesto, que todo el conjunto de normas que regulan la Actividad Aseguradora, no puede ser relajado por la simple autonomía de la voluntad de las partes, por lo que, de hecho, cualquier actor o sujeto regulado que se encuentre autorizado para operar en el sector asegurador, deberá ajustar su actuación al cuerpo legal y normativo de la Actividad Aseguradora.

### III. LA REGULACIÓN DE LAS ASOCIACIONES COOPERATIVAS EN LA ACTIVIDAD ASEGURADORA

#### a) *Régimen Normativo Especial de las Asociaciones Cooperativas en el Derecho Mercantil*

La Carta Magna dispone, en el Título III, De los Deberes, Derechos Humanos y Garantías, capítulo VII, de los Derechos Económicos, en el artículo 118, que: “...Se reconoce el derecho de los trabajadores y trabajadoras, así como de la comunidad para desarrollar asociaciones de carácter social y participativo, **como la cooperativa**, caja de ahorros, mutuales y otras formas asociativas. **Estas asociaciones podrán desarrollar cualquier tipo de actividad económica**, de conformidad con la ley (...) El Estado promoverá y protegerá estas asociaciones destinadas a mejorar la economía popular y alternativa...”. (Negritas nuestras).

De igual manera, en el capítulo IV del mismo Título III, en el artículo 70, se establece que: “...son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo social y económico (...) las cooperativas en todas sus formas...”.

En efecto, a partir de lo previsto en la Constitución, se observa que las Asociaciones Cooperativas asumen un papel protagónico importante en los



procesos económicos y sociales en el país, tras la incorporación de la población en el desarrollo nacional con nuevas empresas gestionadas participativamente, todo lo cual exigió en ese momento el establecimiento de un marco regulatorio, que representara la nueva dinámica y visión de políticas macroeconómicas para este sector.

Al respecto, en fecha 30 de agosto de 2001, conforme al ejercicio de la atribución conferida en el numeral 8 del artículo 236 de la Constitución, concatenado con lo dispuesto en el numeral 2, literal b, del artículo 1° de la Ley que Autoriza al Presidente de la República dictar Decretos con Rango y Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan, el Presidente de la República en Consejo de Ministros, dictó el Decreto con Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas<sup>5</sup>, para desarrollar tal derecho constitucional asociativo, establecido en los artículos 70 y 118 *ejusdem*, relacionados con la promoción y protección del Estado y la transferencia de funciones hacia la comunidad organizada en cooperativas.

En la señalada Ley, además de regular las modalidades de promoción y protección del Estado, se facilita la constitución de cooperativas, se promueve la organización flexible de las mismas e impulsa los procesos de integración cooperativa con sistemas de educación, información, comunicación, conciliación y arbitraje, fortaleciendo y especificando la función contralora de la Superintendencia Nacional de Cooperativas.

En fecha 24 de enero de 2020, mediante Providencia Administrativa N.º 020-2020<sup>6</sup>, la Superintendencia Nacional de Cooperativas, dictó las Normas del Registro Nacional de Cooperativas y Organismos de Integración, a fin de mejorar y mantener el Registro Nacional de Cooperativas de la Superintendencia Nacional de Cooperativas, requiriendo una constante actualización de la información social, económica, financiera y educativa de las asociaciones cooperativas y sus asociados, de forma oportuna y confiable, a través del Sistema de Gestión Integrado para las Cooperativas (SINCOOP), a los fines de contribuir al fortalecimiento de las políticas públicas nacionales destinadas al desarrollo de la economía popular y solidaria.

En consecuencia, se evidencia que el régimen común aplicable a las Asociaciones Cooperativas tiene su sujeción a lo dispuesto en los artículos 70 y 118 de la CRBV, y a su vez, cuentan con una Ley Especial de Asociaciones Cooperativas y una Norma Prudencial que regula el Registro Nacional de Cooperativas y Organismos de Integración de las mismas, siendo su órgano de fiscalización y control la Superintendencia Nacional de Cooperativas.

<sup>5</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 37.285 de fecha 18 de septiembre de 2001.

<sup>6</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 41.837 de fecha 11 de marzo de 2020.



## b) Régimen Normativo de las Asociaciones Cooperativas en la Actividad Aseguradora

Antes del año 2010, las Asociaciones Cooperativas sólo circunscribían su rango de acción a su régimen especial, pero en la Ley de la Actividad Aseguradora del 2010 (Derogada)<sup>7</sup>, se consagró la regulación, control y fiscalización de las asociaciones cooperativas que realizaran operaciones de seguro, por lo que supletoriamente se aplicarían en el sector asegurador, las disposiciones de su régimen especial propias del Derecho Cooperativo.

El 30 de diciembre de 2015, fue promulgado el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de la Actividad Aseguradora<sup>8</sup>, y al igual que la Ley del 2010, estableció los parámetros para regular y restringir la actividad de las asociaciones cooperativas u organismos de integración en las operaciones de seguro y de medicina prepagada llevadas a cabo por dichas formas asociativas.

Si bien es cierto, conforme a lo dispuesto en el artículo 3, numeral 7, de la Ley de la Actividad Aseguradora<sup>9</sup>, se sigue considerando a las Asociaciones Cooperativas que realicen Actividad Aseguradora en el territorio de la República, como sujeto regulado de la Superintendencia de la Actividad Aseguradora (SUDEASEG), tenemos que en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley en comento, el legislador exhortó a las Asociaciones Cooperativas a presentar un Plan de Adecuación, acompañado con el estudio de factibilidad, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la Ley de la Actividad Aseguradora, cambiando con ello el rango de actuación de los referidos sujetos, pues deberán adecuarse y adoptar la forma de empresas de seguros, de medicina prepagada y administradoras de riesgos.

## IV. ALCANCE DE LA ADECUACIÓN Y ADAPTACIÓN DE FORMA DE EMPRESA DE SEGURO DE LAS ASOCIACIONES COOPERATIVAS QUE REALICEN ACTIVIDAD ASEGURADORA

Conforme a todo lo expuesto *ut supra* se evidencia que, una vez transcurrido el plazo de ciento ochenta (180) días continuos siguientes a la entrada en vigencia de la Ley de la Actividad Aseguradora (Disposición Transitoria Primera de la LAA), las Asociaciones Cooperativas que realicen Actividad Aseguradora autorizadas por la SUDEASEG, tenían dentro del lapso de seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la Ley -vale decir- desde el 29 de marzo hasta el 29 de septiembre de 2024, que presentar un Plan de Adecuación, acompañado con el estudio de

<sup>7</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.990 Extraordinario del 9 de julio de 2010 (Derogada).

<sup>8</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.220 Extraordinario de fecha 15 de marzo de 2016.

<sup>9</sup> Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.770 Extraordinario de fecha 29 de noviembre de 2023.



factibilidad, para adecuarse y adoptar la forma de empresas de seguros, de medicina prepagada y administradoras de riesgos.

De igual manera, el legislador en los artículos 99 y 100 *ejusdem*, previó aplicar a las Asociaciones Cooperativas que realicen Actividad Aseguradora, lo siguiente:

#### **“Ámbito de aplicación**

*Artículo 99. Las disposiciones previstas en este capítulo serán aplicables únicamente a las asociaciones cooperativas que realicen actividad aseguradora y se encuentren autorizadas por la Superintendencia de la Actividad Aseguradora.*

#### **Régimen aplicable**

*Artículo 100. Son aplicables a los sujetos regulados a que se refiere este capítulo, las disposiciones previstas en esta Ley para las empresas de seguros, en especial lo relativo a la contribución especial, garantía a la Nación, capitales, reservas técnicas, margen de solvencia y patrimonio propio no comprometido, aprobación de pólizas, tarifas y publicidad, y las dispuestas en las normas que a tal efecto se dicten”. (Negrillas del original y subrayado nuestro).*

Ello así, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos arriba citados, se les exhorta a las Asociaciones Cooperativas a dar cumplimiento en lo relativo a la contribución especial, garantía a la Nación, capital, reservas técnicas, margen de solvencia y patrimonio propio no comprometido, aprobación de pólizas, tarifas y publicidad, así como lo previsto en las normas prudenciales publicadas en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.835, Extraordinario de fecha 03 de septiembre de 2024.

No obstante, es indispensable destacar que la adecuación y adaptación a la que hace alusión los artículos de la Ley, **no significa la extinción asociativa de cooperativas en el sector**, ni el desconocimiento de su régimen especial en el Registro Nacional de Cooperativas y Organismos de Integración, siendo su órgano de fiscalización, por lo que seguirán bajo el control la Superintendencia Nacional de Cooperativas y a la sujeción de su actuar conforme a la previsión Constitucional, de su Ley Especial de Asociaciones Cooperativas y demás Normas Prudenciales que tenga a bien dictar su órgano de control.

Ahora bien, la razón que justifica tal adecuación y adaptación es que, enmarcada la actividad aseguradora en un interés general, se requieren mayores niveles de control, debido a la **necesidad de resguardar** no sólo los bienes materiales sino hasta la **vida de los asegurados por el servicio que cumplen**, por lo que las Asociaciones Cooperativas al realizar Actividad Aseguradora, no pueden alejarse del marco regulatorio común de los demás sujetos regulados que operan en el sector asegurador, sin que ello implique un desconocimiento a su naturaleza social, participativa, protagónica y democrática en el desarrollo socio-económico del país, tal y como lo ordena la Carta Magna.



De igual manera, es indispensable recordar que la visión del desarrollo económico del sector asegurador, se encuentra encaminada a una mayor toma de riesgos e inclusión financiera, ya que el ejercicio de la Actividad Aseguradora tiene un alto impacto en el ciclo económico por su papel multidimensional, el cual permite la efectiva gestión de riesgos y la tranquilidad de estar respaldado por su protección.

Aunado al hecho de que, para operar en el sector de seguros es esencial contar con reservas técnicas suficientes que garanticen la indemnización frente a la materialización de los riesgos asumidos, lo que significa que los sujetos regulados debidamente autorizados para operar en el sector asegurador, deberán tener suficientes recursos económicos, para hacer frente a las posibles reclamaciones de los asegurados, lo cual incluye la capacidad de absorber pérdidas inesperadas para mantener así la confianza de los clientes y entes reguladores.

En síntesis, conforme a todo lo antes expuesto tenemos que el legislador, de forma imperativa por razones de orden público e interés social, consagró que en los artículos 99 y 100 de la Ley de la Actividad Aseguradora, el régimen aplicable a las Asociaciones Cooperativas fuera el mismo que el dispuesto para ser autorizado y poder operar como empresa aseguradora, siendo que tal medida fue diseñada para proteger a los asegurados, garantizando a su vez la estabilidad en el sistema financiero ante imprevistos repentinos que atenten contra su economía, así como la posibilidad de crear una cultura del seguro que fomente la confianza en la eficaz y eficiente capacidad de respuesta, ante las diversas eventualidades que hacen nacer la obligatoriedad de indemnizar por los siniestros amparados por parte de los sujetos regulados autorizados para ejercer la Actividad Aseguradora.

Sin embargo, es importante recordar que, en aras de coadyuvar con el desarrollo participativo y protagónico de las Asociaciones Cooperativas en el sector asegurador, pero bajo las directrices que nuestro legislador patrio ha considerado para las Cooperativas en el ejercicio de la Actividad Aseguradora a fin de fortalecer el Sistema Financiero Nacional, esta Superintendencia de la Actividad Aseguradora, procurará la asistencia técnica y el desarrollo de planes de incentivación y facilitación a las Asociaciones Cooperativas autorizadas para ejercer la Actividad Aseguradora, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 102 de la Ley de la Actividad Aseguradora.

## **V. CONCLUSIONES**

La concepción Constitucional en la cual se resalta el papel de la Economía Social y Participativa, así como la Economía Asociativa, de la que son parte fundamental las Asociaciones Cooperativas que realicen Actividad Aseguradora como soporte de esas transformaciones, ha sido objeto de regulación por el Legislador, en los artículos 99 y 100 de la Ley de la Actividad Aseguradora, por razones de orden público e interés social, situación que justifica tal actuar de intervención del Estado en la actividad económica que realizan tales organismos de integración



cooperativa, como necesarios en casos de emergencia financiera, pues el Estado podrá ampliar sus potestades de dirección sobre el sistema financiero, variando de ser el rector que delimita directrices obligatorias de las políticas financieras a las de un interventor y manejador de la actividad, ello debido al carácter social que detenta de conformidad al artículo 299 Constitucional.

Sin embargo, la adecuación y adaptación a la que hace alusión los artículos de la Ley antes mencionados, **no significa la extinción asociativa de cooperativas en el sector**, ni el desconocimiento de su régimen especial, siendo el espíritu del Legislador, estimular una auténtica participación protagónica de las Asociaciones Cooperativas en la promoción y venta de productos de seguros, que les permite que actúen como verdaderas empresas aseguradoras, sin perder su corporeidad jurídica de Derecho Asociativo y les ordena a dar cumplimiento en lo relativo a la contribución especial, garantía a la Nación, capital, reservas técnicas, margen de solvencia y patrimonio propio no comprometido, aprobación de pólizas, tarifas y publicidad, así como las dispuestas en las normas prudenciales, a los fines de que detenten los mismos deberes y derechos que gozan las empresas de seguros ante la Ley de la Actividad Aseguradora.

Sobre el particular se destaca también que, los sujetos regulados para ejercer la actividad aseguradora, en resguardo del interés social, económico y financiero, es crucial que dispongan de un capital adecuado para asumir los riesgos, así como la capacidad de absorber pérdidas inesperadas, lo cual es fundamental para mantener la confianza de los asegurados y de los organismos reguladores, convirtiéndose a su vez en un mecanismo para profundizar el Estado Social de Derecho y de Justicia venezolano.

Finalmente, se ratifica el compromiso legal de la Superintendencia de la Actividad Aseguradora, de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley de la Actividad Aseguradora, a fin de procurar la asistencia técnica y el desarrollo de planes de incentivación y facilitación a las Asociaciones Cooperativas autorizadas para ejercer la Actividad Aseguradora.

Atentamente,

**OMAR OROZCO COLMENARES**

Superintendente de la Actividad Aseguradora (E)  
Resolución N.º 003 de fecha 18 de enero de 2021  
G.O.R.B.V. N.º 42.049 de fecha 18 de enero de 2021