



Nº 09

DICTAMEN

EXIGIBILIDAD DE SOLVENCIA LABORAL A LAS ASOCIACIONES COOPERATIVAS

En la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.371, de fecha 02 de febrero del presente año, fue publicado el Decreto N° 4.248, de fecha 30 de enero de 2006, el cual regula dos supuestos: el primero, es la obligación de los órganos, entes y empresas del Estado de solicitar la solvencia laboral para celebrar contratos, convenios y acuerdos con los patronos y las patronas del sector privado, en aras de proteger y enaltecer la persona humana y de velar que aquellos y aquellas de este sector cumplan con las disposiciones relativas a la jornada de trabajo, vacaciones, salario mínimo digno y vital, prestación de antigüedad, estabilidad e inamovilidad laboral, seguridad y salud en el trabajo, seguridad social y libertad sindical, entre otros; y el segundo, referente al desarrollo del Registro Nacional de Empresas y Establecimientos que lleva el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

El artículo 2º del referido Decreto define la solvencia laboral como un documento administrativo emanado de este Ministerio, el cual certifica el cumplimiento de los derechos humanos laborales y sindicales de los trabajadores y las trabajadoras, además de dejar constancia sobre el cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad social.



Nº 09

Por otra parte, mediante Decreto N° 4.398, de fecha 27 de marzo de 2006, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.410, del 31 de marzo del presente año, se dispuso diferir hasta el 1º de mayo de 2006, la entrada en vigencia del Decreto N° 4.248 antes identificado, sólo en lo que respecta a la solvencia laboral como requisito imprescindible para celebrar contratos, convenios y acuerdos con el Estado, por lo que tal requisito es de exigencia obligatoria a partir de la fecha antes señalada, por los órganos, entes y empresas del Estado que pretendan suscribir contratos y acuerdos con patronos y patronas del sector privado, siendo ésta la única prórroga acordada por el Ejecutivo Nacional.

Adicionalmente, el artículo 3 del Decreto N° 4.248, identificado con anterioridad, que regula el otorgamiento, vigencia, control y revocatoria de la solvencia laboral de los patronos y las patronas, dispone lo siguiente:

“Obligatoriedad de la Solvencia Laboral

Artículo 3º. Los órganos, entes y empresas del estado sólo podrán celebrar contratos, convenios o acuerdos con patronos y patronas a quienes el Ministerio del Trabajo les haya expedido la solvencia laboral correspondiente, la cual constituye un requisito indispensable para:

- a) Solicitar créditos provenientes del sistema financiero público;*
- b) Acceder al Sistema Nacional de Garantías, Fondo de Riesgo y Sociedad de Capital de Riesgo;*
- c) Recibir asistencia técnica y servicio no financieros;*
- d) Participar en los programas de compra del Estado, Ruedas y Macro Ruedas de Negocios, nacionales e internacionales;*
- e) Renegociar deudas con el Estado;*



Nº 09

- f) Recibir apoyo y protección integral para la innovación y ampliación tecnológica;*
- g) Solicitar recursos que favorezcan la importación de materias primas, insumos y/o tecnologías dirigidas a mejorar y ampliar la producción;*
- h) Participar en procesos de licitación;*
- i) Tramitar y recibir divisas de la Administración Pública Nacional;*
- j) Solicitar para su aprobación el otorgamiento de permisos o licencias de importación y exportación."*

El artículo antes transcrito, vigente a partir del 1º de mayo del presente año, incorporado en el artículo 228 del vigente Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 38.426 de fecha 28 de abril de 2006, establece la exigencia obligatoria de la solvencia laboral por parte de los órganos, entes y empresas del Estado que pretendan suscribir cualquier contrato, convenio o acuerdo con los patronos y las patronas del sector privado; constituyendo además, un requisito indispensable para la realización de las actividades enunciadas en el mismo, entre las cuales se encuentran algunas que se desarrollan sin la suscripción de contratos, convenios o acuerdos, como por ejemplo el apoyo y protección integral para la innovación y ampliación tecnológica, la asistencia técnica y servicios no financieros; así como también algunos trámites autorizatorios, tales como la tramitación y recepción de divisas de la Administración Pública Nacional y los permisos o licencias de importación y exportación.

Sobre el segundo supuesto, el referido Decreto estableció que este Ministerio debía desarrollar el Registro Nacional de Empresas y Establecimientos, cuya información servirá de base para el otorgamiento y revocatoria de la solvencia laboral.



Nº 09

En este sentido, mediante Resolución Ministerial N° 4.524 de fecha 21 de marzo de 2006, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.402 de esa misma fecha, se creó el mencionado Registro Público; estando obligadas a inscribirse todas las empresas y establecimientos sometidos a la legislación laboral y de seguridad social.

Ahora bien, es necesario destacar que se han generado diferentes interpretaciones respecto a la obligatoriedad de exigir la solvencia laboral a las asociaciones cooperativas. Ante tal situación debe generarse una opinión que oriente sobre el particular, por lo que resulta pertinente realizar algunas consideraciones a los fines de establecer mecanismos que permitan la adecuada instrumentación del requisito para las asociaciones cooperativas.

Sobre este particular es importante señalar que, conforme a los artículos 2 y 3 del Decreto Presidencial en estudio, la solvencia laboral constituye un requisito necesario para celebrar contratos, convenios y acuerdos con el Estado, por lo que es obligación de los órganos y entes del sector público, así como de las empresas del Estado, exigir tal requisito, so pena de incurrir en responsabilidad de conformidad con lo establecido en la Ley Contra la Corrupción, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, penales y civiles a que hubiere lugar (artículo 7 del Decreto N° 4.248).

Sin embargo, la misma sólo será exigible a los patronos y las patronas del sector privado, así como a las asociaciones cooperativas que contraten los servicios de



Nº 09

trabajadoras y trabajadores no asociados, no siendo éste requisito aplicable para los órganos y entes de Derecho Público, ni a las empresas del Estado, dado que forman parte de reglas uniformes de contratación donde éstas son receptoras y beneficiarias de las obras y los servicios en cuestión, en virtud de que en el caso de éstas últimas, el cumplimiento de las obligaciones laborales, sindicales y en materia de seguridad social derivan de su propia esencia como instituciones públicas y sobre ellas los organismos competentes ejercerán la correspondiente inspección y fiscalización conforme al ordenamiento jurídico vigente.

DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIO PERSONAL EN LAS ASOCIACIONES COOPERATIVAS Y EL RÉGIMEN JURÍDICO QUE LO TUTELA

Al respecto, esta Consultoría Jurídica considera oportuno señalar que, conforme lo prevé el artículo 34 de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas¹, la prestación del servicio personal por parte de los asociados de las cooperativas no está considerada como una relación de trabajo sujeta a la legislación laboral, particularmente porque dicha prestación tiene su origen precisamente en el acuerdo libre e igualitario -tal y como lo enuncia el artículo 6 de la mencionada Ley- que llevó a los asociados a constituir y mantener una empresa de Derecho Cooperativo, cuyas actividades deben cumplirse con fines de interés social y beneficio colectivo, sin privilegios para ninguno

¹ **Artículo 34:** *El Régimen de Trabajo, sus normas disciplinarias, las formas de organización, de previsión, protección social, regímenes especiales, de anticipos societarios, y de compensaciones, serán establecidos en el estatuto, reglamentos, normas y procesos de evaluación, de conformidad con las disposiciones de la Constitución, esta Ley, y de otras leyes que se refieran a la relación específica del trabajo asociado, en razón de que se originan en el acuerdo cooperativo. Los asociados que aportan su trabajo en las cooperativas no tienen vínculo de dependencia con la cooperativa y los anticipos societarios no tienen condición de salario. En consecuencia no estarán sujetos a la legislación laboral aplicable a los trabajadores dependientes y las diferencias que surjan, se someterán a los procedimientos previstos en esta Ley y en otras leyes que consideren la relación de trabajo asociado.*



Nº 09

de los miembros; donde el trabajo es responsabilidad y deber de todos y se da mediante actos cooperativos y solidarios, en virtud de lo cual las diferencias que surjan en el desarrollo de esta particular prestación personal de servicios quedan sometidos a los procedimientos previstos en la referida Ley Especial de Asociaciones Cooperativas -tales como el procedimiento sancionatorio- cuyo conocimiento corresponde a la Superintendencia Nacional de Asociaciones Cooperativas; así como a los procedimientos previstos en otras leyes que consideren la relación de trabajo asociado.

En este sentido, debe señalarse, que en principio los órganos, entes y empresas del Estado no están obligados a solicitar la solvencia laboral para celebrar contratos, convenios y acuerdos con las asociaciones cooperativas, sin embargo, se debe exigir la presentación de la certificación de cumplimiento a que se refiere el artículo 90 de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas, para lo cual se debe cumplir con lo establecido en la [Providencia Administrativa Nº 035](#) de fecha 14 de octubre de 2005, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 38.298, de fecha 21 del mismo mes y año, emanada de la Superintendencia Nacional de Asociaciones Cooperativas, que regula las *Condiciones y Requisitos para el Otorgamiento de la Certificación de Cumplimiento de las Asociaciones Cooperativas*, la primera de las mencionadas disposiciones establece:

Ley Especial de Asociaciones Cooperativas

“Certificación de cumplimiento

Artículo 90. Los organismos oficiales, para otorgar la protección y preferencias establecidas en el presente capítulo a favor de las cooperativas, deberán exigirles la



Nº 09

presentación de una certificación de cumplimiento de las disposiciones establecidas en esta Ley en lo referente al trabajo asociado y del uso de los excedentes provenientes de actividades de obtención de bienes y servicios en operaciones con terceros.

Las cooperativas solicitarán a la Superintendencia Nacional de Cooperativas la emisión de estas certificaciones.”

Adicionalmente, a la presentación de la certificación de cumplimiento, antes mencionada, las Asociaciones Cooperativas que no contratan los servicios de trabajadores y trabajadoras no asociados deberán presentar ante la mencionada superintendencia una declaración, que bajo fe de juramento, manifiesten tal hecho, a los fines de que ésta deje constancia expresa de tal situación, en concordancia con lo previsto en los numerales 1 y 8 del artículo 89 de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas y las [Providencia Administrativas Nos 034 y 035](#) emanadas de la Superintendencia Nacional de Asociaciones Cooperativas, ambas publicadas en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nº 38.298, de fecha 21 del mismo mes y año. Tal medida se inspira adicionalmente en lo establecido en el artículo 10 de la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, el cual dispone:

“Artículo 10: Los órganos y entes de la Administración Pública, en sus respectivas áreas de competencia, deberán realizar un inventario de los documentos y requisitos cuya exigencia pueda presumirse de conformidad con la presunción de buena fe, aceptando en sustitución de los mismos las declaraciones juradas hechas por el interesado o un representante con carta poder.”

En conclusión, **las asociaciones cooperativas que no contraten los servicios de trabajadores no asociados, no requieren la presentación de solvencia laboral para**



Nº 09

celebrar contratos, convenios y acuerdos con el Estado, así como tampoco será requisito previo para su contratación la inscripción en el Registro Nacional de Empresas y establecimientos (RNEE), ello debido a que la prestación del servicio personal por parte de los asociados y asociadas no está considerada como una relación de trabajo sujeta a la legislación laboral, sin embargo, es necesaria la exigencia de la presentación de la certificación de cumplimiento a que se refiere el artículo 90 de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas y la constancia de presentación ante la Superintendencia Nacional de Cooperativas, de la declaración jurada de no poseer trabajadores y trabajadoras no asociados, todo esto, sin perjuicio de las actividades de supervisión que en materia de seguridad y salud en el trabajo le corresponde realizar a este Ministerio y sus entes adscritos.

DE LA OBLIGATORIEDAD DE LOS ÓRGANOS, ENTES Y EMPRESAS DEL ESTADO, DE REQUERIR LA SOLVENCIA LABORAL A LAS COOPERATIVAS QUE CONTRATEN TRABAJADORES NO ASOCIADOS

No obstante a lo anteriormente señalado, la referida Ley Especial de Asociaciones Cooperativas permite a éstas actuar como patronos con carácter excepcional y temporal, tal y como lo prevé el artículo 36, en los términos siguientes:

***“Artículo 36: Las cooperativas podrán, excepcionalmente, contratar los servicios de no asociados, para trabajos temporales que no puedan ser realizados por los asociados. Esta relación se registrará por las disposiciones de la legislación laboral aplicable a los trabajadores dependientes y terminará cuando estos trabajadores se asocien a la cooperativa.*”**



Nº 09

Las personas naturales que trabajen hasta por seis meses para la cooperativa en labores propias de la actividad habitual de esta, tendrán derecho a exigir su ingreso como asociados, siempre que cumplan los requisitos establecidos en el estatuto, y cesarán en su relación laboral. (Destacado de esta Consultoría Jurídica)."

Del artículo antes transcrito puede afirmarse que es posible la existencia de una asociación cooperativa que contrate trabajadores y trabajadoras, constituyéndose por tanto en patrono, sin que por ello cambie su carácter y deba considerarse empresa o establecimiento. **Por lo que, en aquellos casos excepcionales en que las cooperativas contraten trabajadores no asociados, este Despacho debe señalar que los órganos, entes y empresas del Estado están obligados a solicitar la solvencia laboral para celebrar contratos, convenios y acuerdos con aquellas,** todo ello de conformidad con lo previsto en el Decreto Nº 4.248², puesto que la misma es exigible a todas las asociaciones cooperativas que contraten los servicios de no asociados, con la finalidad de garantizar los derechos humanos laborales y sindicales de los trabajadores y trabajadoras, así mismo se les debe exigir la certificación de cumplimiento a que se refiere el artículo 90 de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas.

DE LAS FACULTADES DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE LOS ÓRGANOS Y ENTES DEL ESTADO

Por otra parte, debe indicarse que corresponde a la Superintendencia Nacional de Cooperativas ejercer las funciones de control y fiscalización sobre las cooperativas y sus

² Idem al artículo 228 del vigente Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo



Nº 09

organismos de integración, así como el conocimiento de los procedimientos sancionatorios, en este sentido los artículos 77, 81 y 82 de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas disponen:

“De la Superintendencia Nacional de Cooperativas.

***Artículo 77.** Corresponde a la Superintendencia Nacional de Cooperativas ejercer las funciones de control y fiscalización sobre las cooperativas y sus organismos de integración.*

Podrá establecer las oficinas o dependencias que fueren necesarias para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Funciones

***Artículo 81.** La Superintendencia Nacional de Cooperativas tiene las siguientes funciones:*

- 1. Ejercer la fiscalización de las cooperativas de acuerdo con lo establecido en esta Ley.***
- 2. Organizar un servicio de información sobre las cooperativas con el objeto de facilitar el control de las mismas.*
- 3. Imponer sanciones a las cooperativas de conformidad con las disposiciones de esta Ley.***
- 4. Coordinar con otros organismos oficiales competentes la ejecución de las políticas de control en materia cooperativa.***
- 5. Dictar, dentro del marco de sus competencias, las medidas que fueren necesarias para el cumplimiento de sus funciones.*
- 6. Emitir las certificaciones a las que se refiere esta Ley.***
- 7. Remitir a los organismos de integración la información y los documentos relacionados con las cooperativas afiliadas para que estos organismos coadyuven en la corrección de las irregularidades detectadas.*
- 8. Las demás que establezca esta Ley.*

La fiscalización

***Artículo 82.** La función de fiscalización de la Superintendencia Nacional de Cooperativas se ejercerá sin perjuicio de la que corresponda a otros*



Nº 09

organismos oficiales en cuanto a las actividades específicas de las distintas cooperativas. Estos entes públicos deberán tomar en cuenta las especificidades de estas organizaciones derivadas del acto cooperativo.

En ejercicio de su función fiscalizadora la Superintendencia Nacional de Cooperativas tiene las siguientes atribuciones:

- 1. **Requerir la documentación y realizar las investigaciones que sean necesarias.***
- 2. Asistir a las asambleas o reuniones generales de asociados.*
- 3. Suspender las resoluciones de los órganos sociales cuando fueran contrarias a la Ley, el estatuto o los reglamentos.*
- 4. Intervenir a las cooperativas cuando existan motivos que pongan en riesgo, grave e inminente de existencia, previa consulta al Consejo Cooperativo.*
- 5. Solicitar al juez competente la disolución y liquidación de la cooperativa cuando cometan infracciones cuya gravedad aconseje la cesación de su existencia, previa consulta al Consejo Cooperativo.*
- 6. Coordinar su labor con otros organismos competentes por razón de las actividades de las cooperativas.*
- 7. Impedir el uso indebido de la palabra cooperativa conforme a esta Ley.*
- 8. **Velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley.***
- 9. Las demás que establezca esta Ley.*

La Superintendencia Nacional de Cooperativas entregará a los asociados, cooperativas y a los organismos de integración el resultado de las investigaciones y fiscalizaciones que realizare, con el objeto de que sean analizadas y aplicadas las medidas correctivas o para que se ejerzan las acciones a las que hubiere lugar. (Negrillas de quien suscribe)

Sin embargo, tal competencia de fiscalización no es exclusiva de la Superintendencia Nacional de Cooperativas, tal como fue expuesto en el Dictamen Nº 01 de fecha 18 de enero del presente año, emanado de esta Consultoría Jurídica en el cual se expresó:

“...este Despacho estima pertinente indicar que de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas, tal función no es exclusiva y excluyente de la Superintendencia Nacional de Cooperativas, ya que de acuerdo con



Nº 09

dicha norma la fiscalización ejercida por ésta se lleva a cabo "...sin perjuicio de la que corresponda a otros organismos oficiales en cuanto a las actividades específicas de las distintas cooperativas.". En este sentido cabe destacar que corresponde al Ministerio del Trabajo, a través de las Unidades de Supervisión adscritas a las Inspectorías del Trabajo y las Unidades Técnico Administrativas del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales, la inspección y supervisión de los lugares de trabajo, las cooperativas en cuanto a la seguridad y salud en el trabajo, ello en atención a lo previsto en el artículo 12, en concordancia con el artículo 136, de la vigente Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, cuyas disposiciones amparan, además de los trabajadores bajo relación de dependencia, a quienes desempeñen sus labores en cooperativas u otras formas asociativas, comunitarias, de carácter productivo o de servicio, con lo cual nuestro país adoptó el contenido de la Recomendación 193 de la OIT Sobre la Promoción de Cooperativas de junio de 2002, que al referirse al Marco Político y Papel de los Gobiernos, establece que las políticas nacionales deberán, especialmente "(8.g) promover la adopción de medidas relativas a la seguridad y salud en el lugar de trabajo".

Así mismo, la citada Recomendación 193 prevé que los gobiernos deberán "(8.b) velar por que no se puedan crear o utilizar cooperativas para evadir la legislación del trabajo ni ello sirva para establecer relaciones de trabajo encubiertas, y luchar contra las pseudo-cooperativas, que violan los derechos de los trabajadores, velando por que la legislación del trabajo se aplique en todas las empresas" (Negrillas de quien suscribe)

En este sentido, existe la obligación de la Superintendencia Nacional de Cooperativas de informar a las Inspectorías del Trabajo, así como a las Direcciones Regionales de Salud de los Trabajadores dependientes del Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales, sobre las asociaciones cooperativas a las cuales se les otorgue la certificación de cumplimiento a que se refiere el artículo 90 *eiusdem*, así como de remitir la información que le sea requerida por la Administración



Nº 09

del Trabajo en ejecución de las facultades conferidas por los artículos antes mencionados, para ejercer los controles respectivos.

Por otra parte, la Administración del Trabajo deberá informar a la Superintendencia Nacional de Cooperativas, sobre los incumplimientos de las referidas asociaciones cooperativas en cuanto a la seguridad y salud en el trabajo, a los fines de que inicien los procedimientos de multa o suspensión de la certificación, según el caso.

En conclusión, como se señaló con anterioridad, todas las asociaciones cooperativas **que contraten los servicios de no asociados, es decir trabajadores y trabajadoras bajo dependencia y subordinación**, antes de celebrar contratos, convenios y acuerdos con los órganos, entes y empresas del Estado o realizar los trámites autorizatorios que requieran este documento previo, deben consignar la solvencia laboral, así como la certificación de cumplimiento expedida por la Superintendencia Nacional de Cooperativas, todo ello en virtud de las previsiones contenidas en los artículos 1 y 3 del Decreto Nº 4.248, antes identificado, el artículo 228 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo, y el artículo 90 de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas.

Caracas, 21 de agosto de 2006

ASDRÚBAL BLANCO
Consultor Jurídico

29/08/2006

Providencias Administrativas

Providencia Administrativa, No 039-05, Caracas, publicada en G.O el 12 de Diciembre de 2005.

- [Lineamientos sobre la formación, capacitación y convalidación educativa.](#)

Providencia Administrativa, No 035-05, Caracas, publicada en G.O el 21 de Octubre de 2005.

- [Condiciones y Requisitos para el otorgamiento de la certificación de cumplimiento a las Asociaciones Cooperativas.](#)

Providencia Administrativa, No 034-05, Caracas, publicada en G.O el 21 de Octubre de 2005.

- [Obligaciones de las cooperativas y organismos de integración con la Superintendencia Nacional de Cooperativas.](#)

Providencia Administrativa, No 033-05, Caracas, publicada en G.O el 21 de Octubre de 2005.

- [Parámetros para la aplicación de los procedimientos Disciplinarios en las Cooperativas y organismos de integración.](#)

Providencia Administrativa, No 030-05, Caracas, publicada en G.O el 21 de Septiembre de 2005.

- [Lineamientos para la creación y sustento de los fondos de reserva de emergencia, protección social y educación de las asociaciones cooperativas y organismos de integración.](#)

Providencia Administrativa, No 026-05, Caracas, publicada en G.O el 1 de Septiembre de 2005.

- [Requisitos para el otorgamiento de la reserva de denominación y constancia de inscripción a las asociaciones cooperativas y organismos de integración.](#)

