

SESIONES ORDINARIAS

2015

ORDEN DEL DÍA N° 2098

Impreso el día 17 de junio de 2015

Término del artículo 113: 26 de junio de 2015

**COMISIONES DE ASUNTOS COOPERATIVOS,
MUTUALES Y ORGANIZACIONES NO
GUBERNAMENTALES Y
DE LEGISLACIÓN GENERAL**

SUMARIO: **Ley 20.337**, de Cooperativas, y ley 20.321, de Mutuales. Modificación sobre profundización de la transparencia y participación en la economía social. **Pais, Heller y Rogel**. (8.519-D.-2014.)

Dictamen de las comisiones*

Honorable Cámara:

Las comisiones de Asuntos Cooperativos, Mutuales y Organizaciones No Gubernamentales y de Legislación General han considerado el proyecto de ley de los señores diputados Pais, Heller y Rogel por el que se realizan modificaciones a las leyes 20.337, de cooperativas, y 20.321, de mutuales, sobre profundización de la transparencia y participación en la economía social; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 10 de junio de 2015.

Fabián D. Rogel. – Anabel Fernández Sagasti. – Fabián M. Francioni. – Silvia R. Simoncini. – Carlos G. Donkin. – Sergio Bergman. – Alejandro Abraham. – Alcira S. Argumedo. – Omar S. Barchetta. – Luis M. Bardeggia. – Jorge R. Barreto. – Ivana M. Bianchi. – Hermes J. Binner. – María del Carmen Carrillo. – María S. Carrizo. – Omar A. Duclós. – Ana C. Gaillard. – Andrea F. García. – Mauricio R. Gómez Bull. – Carlos S. Heller. – Myrian del Valle Juárez. – Pablo F. J. Kosiner. – Héctor E. Olivares. – Juan M. Pais. – Mirta A. Pastoriza. – Oscar F. Redczuk. – Blanca A. Rossi. – Adela R. Segarra.

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Sustituir el artículo 2° de la ley 20.337, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 2°: Las cooperativas son entidades no lucrativas fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios, que reúnen los siguientes caracteres:

1. Tienen capital variable y duración ilimitada.
2. No ponen límite estatutario al número de asociados ni al capital.
3. Rige el principio de adhesión libre y el retiro voluntario de los asociados.
4. Conceden un solo voto a cada asociado, independientemente y cualquiera sea el número de sus cuotas sociales y no otorgan ventaja ni privilegio alguno a los iniciadores, fundadores y consejeros, ni preferencia a parte alguna del capital.
5. Gobierno democrático e igualdad de derechos y obligaciones entre los socios.
6. Reconocen un interés limitado a las cuotas sociales, si el estatuto autoriza aplicar excedentes a alguna retribución al capital.
7. Cuentan con un número mínimo de diez asociados, salvo las excepciones que expresamente admitiera la autoridad de aplicación y lo previsto para las cooperativas de grado superior.
8. Distribución de los excedentes en proporción al uso de los servicios sociales, de conformidad con las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo establecido por el artículo 42 para las cooperativas o secciones de crédito.
9. Tienen independencia de la política partidaria y no pueden establecer discriminaciones basadas

* Artículo 108 del Reglamento.

en motivos de género, sociales, religiosos, étnicos o raciales.

10. Fomentar la educación y participación en la integración cooperativa.

11. Limitan la responsabilidad de los asociados al monto de las cuotas sociales suscriptas.

12. Prestan servicios a sus asociados. A su vez podrán prestar servicios a no asociados en las condiciones que establezca la autoridad de aplicación y con sujeción a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 42.

13. Establecen la irrepartibilidad de las reservas sociales y el destino desinteresado del sobrante patrimonial en casos de liquidación.

14. Son personas jurídicas con un interés social.

Para la interpretación y aplicación de los principios enunciados se tendrán en cuenta los alcances y el sentido fijado por la Alianza Cooperativa Internacional.

Art. 2° – Sustituir el artículo 21 de la ley 20.337, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 21: Los asociados tienen libre acceso a las constancias del registro de asociados, a los balances y demás documentación prevista en el artículo 38, a los efectos de conocer la marcha de la cooperativa. También tienen derecho a formular denuncias por incumplimiento de la ley, el estatuto, o los reglamentos ante el órgano de fiscalización.

En caso de solicitarse copia de la documentación prevista en el presente artículo por parte de los asociados, la misma será requerida al síndico o comisión fiscalizadora –según su caso– el que en un plazo no superior a los diez (10) días deberá arbitrar los medios para dar cumplimiento al requerimiento, con el sólo condicionamiento de que el peticionario se haga cargo del costo de reproducción.

Art. 3° – Sustituir el artículo 48 de la ley 20.337, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Convocatoria

Artículo 48: Deben ser convocadas con quince días de anticipación por lo menos, en la forma prevista por el estatuto. La convocatoria incluirá el orden del día a considerar.

Comunicación y publicidad

Con la misma anticipación deben ser comunicadas a la autoridad de aplicación y al órgano local competente, y darse a publicidad mediante avisos como mínimo por un día en un diario que circule en la jurisdicción del domicilio social, consignando día, lugar y hora de realización de la asamblea, orden del día y lugar de exhibición de padrones.

Lugar de reunión

Deben reunirse en la sede o en el lugar que corresponda a la jurisdicción del domicilio social.

Socios habilitados a participar

A la fecha de convocatoria se deberá elaborar un padrón en el que se incluyan la totalidad de los socios habilitados estatutariamente a participar, los que con la sola condición de acreditar su identidad podrán participar de las asambleas.

Art. 4° – Sustituir el artículo 50 de la ley 20.337, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Asamblea de delegados

Artículo 50: Cuando el número de asociados pase de cinco mil, la asamblea será constituida por delegados elegidos en asambleas electorales de distrito en las condiciones que determinen el estatuto y el reglamento. Puede establecerse la división de los distritos en secciones a fin de facilitar el ejercicio de los derechos electorales a los asociados.

Asambleas de distrito. Duración de los delegados en el cargo. Confección de padrones distritales de asociados con derecho a voto

Las asambleas de distrito se realizarán al sólo efecto de elegir delegados por simple mayoría de votos. El cargo se considerará vigente hasta la siguiente asamblea ordinaria, salvo que el estatuto lo limite a menor tiempo. Asimismo, deberá confeccionarse por cada distrito electoral un padrón de aquellos asociados con derecho a voto a la fecha de la convocatoria, el cual deberá estar en exhibición en la sede de la cooperativa y en los lugares de votación.

A los fines de la emisión del voto, sólo se requerirá al asociado su documento de identidad y su inclusión en el padrón, no pudiendo condicionarse la participación en la asamblea y la emisión del voto a la presentación de credencial u otro instrumento.

Asociados domiciliados o residentes en lugares distantes

Igual procedimiento puede adoptar el estatuto, aunque el número de asociados sea inferior al indicado, para la representación de los domiciliados o residentes en lugares distantes del de la asamblea, sobre la base de un régimen de igualdad para todos los distritos.

Credenciales

Previamente a su constitución definitiva la asamblea debe pronunciarse sobre las credenciales de los delegados presentes.

Art. 5° – Sustituir el artículo 51 de la ley 20.337, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Voto por poder. Condiciones

Artículo 51: Se puede votar por poder, salvo que el estatuto lo prohíba. Los poderes deben ser

extendidos por escribano público o ante autoridad administrativa correspondiente. El mandato debe recaer en un asociado y éste no puede representar a más de dos.

Art. 6° – Sustituir el artículo 74 de la ley 20.337, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Responsabilidad de los consejeros. Exención

Artículo 74: Los miembros del consejo de administración deben obrar con lealtad y con la diligencia de un buen hombre de negocios. Los que faltaren a sus obligaciones incurriendo en mal desempeño de su cargo sea por violación de la ley, el estatuto o el reglamento responden ilimitada y solidariamente hacia la cooperativa, sus miembros y los terceros por los daños y perjuicios que resultaren de su obrar, salvo que existiera constancia fehaciente de su oposición al acto que perjudique los intereses de la cooperativa, sus miembros o los terceros o de no haber participado en la reunión en la que se adoptó el acto perjudicial.

Los derechos y obligaciones de los miembros del consejo de administración serán regidos por las reglas del mandato, en todo lo que no esté previsto en esta ley, en el estatuto o en las reglamentaciones.

Art. 7° – Sustituir el artículo 8° de la ley 20.321, por el siguiente texto:

Artículo 8°: Las categorías de socios serán establecidas por las asociaciones mutuales, dentro de las siguientes:

- a) Activos: Serán las personas de existencia visible, mayores de dieciocho (18) años que cumplan los requisitos exigidos por los estatutos sociales para esta categoría, las que tendrán derecho a elegir e integrar los órganos directivos;
- b) Adherentes: Serán las personas de existencia visible, mayores de dieciocho (18) que cumplan los requisitos exigidos por los estatutos sociales para esta categoría y las personas jurídicas, no pudiendo elegir o integrar los órganos directivos;
- c) Participantes: El padre, madre, cónyuge, convivientes, hijos menores de dieciocho (18) años, quienes gozarán de los servicios sociales en la forma que determine el estatuto, sin derecho a participar en las asambleas ni a elegir ni ser elegidos.

Art. 8° – Sustituir el artículo 12 de la ley 20.321, por el siguiente texto:

Artículo 12: Las asociaciones mutuales se administrarán por un órgano directivo compuesto por cinco o más miembros.

A su vez habrá un órgano de fiscalización, compuesto por tres o más miembros que tendrá a su cargo la fiscalización de la administración de la mutual.

Lo expuesto en los párrafos precedentes lo es sin perjuicio de otros órganos sociales que los estatutos establezcan determinando sus atribuciones, actuaciones, elección o designación.

Art. 9° – Sustituir el artículo 15 de la ley 20.321, por el siguiente texto:

Artículo 15: Los miembros de los órganos directivos, así como de los órganos de fiscalización responden ilimitada y solidariamente hacia la mutual, sus miembros y los terceros de los perjuicios que causen por el mal desempeño de sus cargos, a causa de violación a la ley, el estatuto o el reglamento.

Quedan eximidos de responsabilidad cuando se acredite fehacientemente no haber participado en la reunión que adoptó el acto perjudicial o haberse opuesto al mismo.

Asimismo serán personalmente responsables de las multas que se apliquen a la asociación, por cualquier infracción a la presente ley o a las resoluciones dictadas por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social.

Art. 10. – Sustituir el artículo 28 de la ley 20.321, por el siguiente texto:

Artículo 28: Los fondos sociales se depositarán en entidades bancarias en cuentas de las que sea titular la asociación mutual y a la orden conjunta de dos o más miembros del órgano directivo.

Los socios de la mutual a los efectos de conocer la marcha de la mutual tienen acceso a las constancias del inventario, balance general, cuenta de gastos y recursos, así como la memoria presentada por el órgano directivo y el informe del órgano de fiscalización, como así también de la información que surja de lo previsto en el artículo 27 de esta ley. También tienen derecho a formular denuncias por incumplimiento de la ley, el estatuto, o los reglamentos ante el órgano de fiscalización.

En caso de requerirse copia de la documentación prevista en el presente artículo por parte de los asociados, la misma será tramitada ante el órgano de fiscalización el que en un plazo no superior a los diez (10) días arbitrará los medios necesarios para dar cumplimiento al requerimiento, con el sólo condicionamiento de que el petionario se haga cargo del costo de reproducción.

Art. 11. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Juan M. Pais. – Carlos S. Heller. – Fabián D. Rogel.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Asuntos Cooperativos, Mutuales y Organizaciones No Gubernamentales y de Legislación General, al considerar el proyecto de ley de los señores diputados Pais, Heller y Rogel por el que se realizan modificaciones a las leyes 20.337, de cooperativas, y 20.321, de mutuales, sobre profundización de la transparencia y participación en la economía social, creen innecesario abundar en más detalles que los expuestos en los fundamentos que acompañan la iniciativa, por lo que los hacen suyos y así lo expresan.

Fabián D. Rogel.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

La presente iniciativa legislativa, procura ampliar la participación y transparencia en el funcionamiento de dos instituciones que son pilares de la economía social, como lo son las cooperativas y las mutuales, que basan su funcionamiento en principios de solidaridad, esfuerzo mutuo, carencia de fines de lucro y control democrático por parte de sus asociados.

El presente proyecto propugna ser superador de los antecedente parlamentarios 1.950-D.-2013 y 1.957-D.-2013, y recepta las propuestas e inquietudes de las principales entidades que agrupan a las mutuales y cooperativas del país, que han participado en el proceso legislativo de los mencionados expedientes.

En función de lo expuesto, y en un solo proyecto de ley, se prevé modificar los aspectos que tanto en las cooperativas como en las mutuales mejoren la transparencia, la publicidad a favor de los asociados y la participación en el gobierno de las entidades, por lo infra analizaremos los principales aspectos de esta iniciativa.

Modificación a la Ley de Cooperativas 20.337

Los primero seis artículos del proyecto se enfocan a transparentar el sistema de las cooperativas. Las cooperativas son, ante todo, agrupaciones de personas o personas jurídicas que se rigen por valores y principios de funcionamientos específicos, distintos de los de otros agentes económicos.

Entre esos valores merecen ser destacados los de democracia, igualdad y solidaridad y entre los principios esenciales que funcionan como complemento necesario de los valores cooperativos, sin dudas se encuentran entre los principales el control democrático y la participación económica de los miembros, así como también la educación e información.

La Asamblea General de la ONU mediante la resolución 64/136 de 2010, en la cual declara al año 2012 como el Año Internacional de las Cooperativas, alienta:

“...a los gobiernos a que sigan examinando, según proceda, las disposiciones jurídicas y administrativas que rigen las actividades de las cooperativas a fin de promover su crecimiento y sostenibilidad en un entorno socioeconómico que evoluciona con rapidez, entre otras cosas, estableciendo para las cooperativas condiciones equiparables a las de otras empresas comerciales y sociales, incluidos incentivos fiscales apropiados y el acceso a los servicios y mercados financieros”.

El presente proyecto busca fortalecer los reconocidos, internacionalmente, principios cooperativistas y dentro de este marco, se modifica el artículo 2° de la ley 20.377 estableciendo que la distribución de excedentes no debe ser lucrativa; pues los excedentes que surjan de las operaciones de la cooperativa deberán ser distribuidos de tal manera que evite que un miembro gane a expensas de otro. (Verón, Anibal: *Tratado de las Cooperativas*, Editorial La Ley, página 32. Tomo I).

También se agrega al artículo 2° de la ley 20.337, la necesidad de fomentar la integración de las cooperativas; pues a partir de ello se obtendrán mayores beneficios a los miembros de la cooperativa y al resto de la comunidad.

Asimismo, esta iniciativa pretende reforzar la independencia de los partidos políticos de las cooperativas, lo cual no implica condenar a las mismas al apolitismo, sino que se busca que las cuestiones políticas partidarias no afecten la posibilidad de la coexistencia del pluralismo dentro de las cooperativas.

También el proyecto promueve modificar el sistema de acceso a la información de la documentación administrativa de las cooperativas, como también en las mutuales, por parte de los asociados, así como también la responsabilidad de los administradores, ya que si bien en el derecho positivo actual se verifica una estructura orgánica de características similares —en líneas generales— a la de las sociedades anónimas. (Cracogna, Dante: “La cooperativa en el derecho argentino”, en “Régimen Jurídico de las Cooperativas”, Federación Argentina de Colegios de Abogados, Buenos Aires, 1990, ps. 42 y ss.). En efecto, a semejanza de éstas, las cooperativas cuentan con un órgano de gobierno (asamblea), un órgano de administración (consejo de administración) y un órgano de fiscalización (sindicatura), dentro del esquema señalado el mayor reconocimiento de las facultades de control y fiscalización a los asociados de la cooperativa que se promueve con la modificación del artículo 21 de la ley 20.337, no es otra cosa que una consecuencia lógica y necesaria del proceso de democratización y participación del cooperativismo que inspira a este proyecto.

La prevención de facilitar el acceso de la información a los asociados, tiene como causa jurídica la visión de que los actos cooperativos, son los realizados entre cooperativas y sus asociados y por aquéllas entre sí en el cumplimiento del objeto social y la consecución de los fines institucionales. También lo son, respecto de las cooperativas, los actos jurídicos que con idéntica

finalidad realicen otras personas (artículo 4 de la ley 20.337). En este marco la función de fiscalización de cada uno de los miembros y la mayor protección al acceso a la información parece un requisito ineludible que la ley debe asegurar.

En igual sentido se pretende garantizar mayor publicidad de la convocatoria de las asambleas y los actos eleccionarios de renovación de autoridades, facilitando también la participación de los asociados, adoptando una solución similar a la prevista en los artículos 18 y 20 de la ley 20.321, de asociaciones mutuales, en la que se prevé que el “llamado a asamblea se efectuará mediante la publicación en uno de los periódicos de mayor circulación en la zona” (artículo 18), y que para cada asamblea o acto de renovación de autoridades “se formará un padrón de los asociados en condiciones de intervenir en las asambleas y elecciones, el que deberá estar en la mutual a disposición de los asociados, con una anticipación de treinta días a la fecha de las mismas” (artículo 20).

Es así que tanto para la asamblea general y para las asambleas de delegados se exige un mecanismo que garantice mayor publicidad y la confección de un padrón a la fecha de la convocatoria por el que sólo se le exija al asociado que concurra a la asamblea la acreditación de su identidad, y así evitar que por requerirse constataciones y credenciales que deben obtenerse en forma previa por parte de los asociados se les dificulte su participación y consecuentemente el ejercicio de sus derechos inherentes a su condición.

También se promueve modificar el artículo 74 de la ley 20.337, imponiendo a los miembros del consejo de administración la obligación de responder solidariamente e ilimitadamente por el mal desempeño de su cargo por la violación de la ley, estatutos o reglamento de la cooperativa, ello sobre la base del principio jurídico de la “prohibición de dañar”, el cual determina inexorablemente “que el daño debe repararse”, por lo que pretendo evitar que por falta de previsión expresa en la ley se exculpen a administradores infieles y no se reparen los daños ocasionados a la víctima de conductas reprochables que muchas veces es la propia cooperativa o sus asociados en forma directa.

No caben dudas que los integrantes del consejo de administración, “tienen a su cargo la dirección de las operaciones sociales, dentro de los límites que fije el estatuto, con aplicación supletoria de las normas del mandato” y para ello con las “atribuciones explícitamente asignadas por el estatuto y las indicadas para la realización del objeto social. A este efecto se considerarán facultades implícitas las que la ley o el estatuto no reservaran expresamente a la asamblea” (conf. artículo 68, ley 20.337), con lo cual va de suyo que deben obrar con diligencia, prudencia y pleno conocimiento de los estatutos y la ley, atento que el administrador custodia y dispone de bienes de terceros.

En esa inteligencia y tomando nota de la reciente jurisprudencia en la que ante diversas formas de evasión

tributaria y hasta de trabajo “en negro” y “esclavo”, extiende responsabilidad solidaria a los directores de sociedades comerciales en función de las previsiones del artículo 59, 157 y 274 concordantes de la ley 19.550 y exculpado la posibilidad de igual tratamiento en similares situaciones en las cooperativas, es que en este proyecto he seguido en líneas generales los lineamientos jurisprudenciales y de la ley de sociedades comerciales, en orden a que indubitadamente a los administradores de las cooperativas les cabe el deber genérico de comportarse con lealtad y diligencia de un buen hombre de negocios, estándar jurídico que como lo tiene señalado la doctrina y la jurisprudencia está integrado por el deber del artículo 902 del Código Civil, el cual establece que “cuanto mayor sea el deber de obrar con prudencia y pleno conocimiento de las cosas, mayor será la obligación que resulte de las consecuencias posibles de los hechos”, norma esta que pone un ingrediente subjetivo para analizar el presupuesto de causalidad.

De modo tal que con la norma proyectada se introducen factores de atribuciones de responsabilidad subjetivos y objetivos, el primero de ellos está constituido por las necesarias condiciones que deben reunir los miembros del consejo de administración y el deber de obrar con lealtad y probidad en la administración de patrimonio de la cooperativa que por imperativo legal tienen un objeto de bien común de sus asociados y sin propósito de lucro, y se administran recursos destinados a hacer posible sus fines. Además, se deberá dimensionar la actividad, cantidad y calidad de las operaciones así como las funciones genéricas inherentes al cargo o que les fueran encomendadas. En cuanto a los factores de atribución de responsabilidad objetivos, debe mediar culpa en concreto sea por acción u omisión de lo previsto en los estatutos, reglamentos y la ley.

Modificación a la Ley de Mutuales 20.321

En relación a la necesidad de una reforma de la ley de mutuales inspirada en los mismos objetivos que fueron expuestos para las sociedades cooperativas, la norma proyectada persigue modificar el artículo octavo en pos de actualizar el mismo a las nuevas realidades en materia de mayoría de edad y de relaciones de familia.

También se proyecta modificar el artículo 15 de la actual ley, que conforme lo sostiene la doctrina especializada tiene dos errores además de ser insuficiente. El primer error está dado ante el hecho que el manejo e inversión de los fondos sociales es parte de la gestión administrativa y no una actividad distinta a ésta. El segundo error de la redacción actual, es que los fiscalizadores no son responsables de la actividad de administración sino de su control (Moirano, Armando Alfredo, *Manual de mutuales*, página 89, Editorial Lajouane. 2008, Buenos Aires). Y la insuficiencia legislativa resulta de considerar dos causales de responsabilidad de manera muy genérica. Es así que se promueve modificar el artículo 15 de la ley 20.321, en el mismo sentido que se lo hace en el artículo 74 de la ley de cooperativas, imponiéndose a los miembros del

órgano directivo la obligación de responder solidaria e ilimitadamente por el mal desempeño de su cargo por la violación de la ley, estatutos y reglamentos de la mutual. Esto último basado en el principio jurídico de la “prohibición de dañar”, el cual determina inexorablemente “que el daño debe repararse”, por lo que se pretende evitar que por falta de previsión expresa en la ley se exculpen a administradores infieles que no reparen los daños ocasionados a la víctima de conductas reprochables que muchas veces es la propia mutual o sus asociados en forma directa.

Es por ello que se pone énfasis en el presente proyecto que los asociados a la mutual posean legitimación para reclamar los perjuicios causados a la asociación por parte de quienes ejercen cargos directivos o fiscalizadores de manera irresponsable.

Es así que el objeto de constitución de una mutual consiste en brindarse ayuda recíproca para afrontar cualquier contingencia, mediante el pago de una contribución periódica.

El estatuto de la mutual determina los derechos y obligaciones de los socios, quien ingresa a ésta debe

aceptar sus cláusulas y subordinarse a ellas, en virtud de ello, como contrapartida se debe garantizar el derecho al acceso a la información.

El poder acceder a información por parte de los asociados permite una adecuada intervención cuando se encuentra en peligro la propia existencia de la mutual, por el inadecuado obrar de sus órganos de administración y fiscalización, hechos que implican una perturbación a la paz social, y desnaturalización de los fines sociales de la institución.

Por último se realiza la reforma del artículo 12 de la ley 20.321 en orden a su deficiente técnica legislativa y conceptual, pues la redacción del artículo 12 prevé que las mutuales se administran por un órgano directivo y por un órgano fiscalizador lo cual es incorrecto, atento que la comisión fiscalizadora no administra sino que controla al órgano directivo que es el que administra la entidad.

En función de lo expuesto, es que solicito a mis pares el acompañamiento a la presente iniciativa legislativa.

Juan M. Pais. – Carlos S. Heller. – Fabián D. Rogel.