
Los primeros años de la década del '60 muestran un vertiginoso crecimiento del movimiento cooperativo de crédito, expresado en la expansión de la operatoria de las entidades preexistentes y –sobre todo- en la creación de centenares de nuevas cajas de crédito en todo el país.

En ese contexto, y con el objetivo de:

- *promover la creación de nuevas entidades,*
- *reglamentar su operatoria y*
- *evitar la aparición de falsas cooperativas,*

el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos
elabora, en 1964, un Proyecto de Ley de Cajas de Crédito Cooperativas

para presentar «a los Sres. Legisladores y a la opinión pública nuestro anteproyecto de Ley de Cajas de Crédito Cooperativas y sus fundamentaciones, estas últimas en una exposición de motivos que analiza al mismo desde el punto de vista doctrinario y a su vez lo muestra como la conclusión arribada a través de la propia experiencia de la vida cooperativa »

El mismo fue publicado originalmente con un extenso Anexo informativo que en esta ocasión omitimos, en el que se incluían «una serie de elementos complementarios cuya sola función es la de mostrar a través de vistas fotográficas y someras estadísticas, cual es la obra desarrollada por las Cajas de Crédito Cooperativas, motivo de su cada vez más acentuada gravitación en la vida económica, social y cultural de nuestra república».

CAJAS DE CREDITO COOPERATIVAS

(ANTEPROYECTO DE LEY)

- **Exposición de Motivos**
- **Anteproyecto**
- **Cuadros Estadísticos**
- **Notas Gráficas**
- **Obras de Bien Público**

***INSTITUTO MOVILIZADOR
de FONDOS COOPERATIVOS***

Soc. Coop. Ltda.

1964

PROLOGO

En su reunión del 22 de agosto de 1964, el Consejo de Administración del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, sociedad cooperativa de segundo grado, que agrupa en su seno a más de quinientas sesenta cooperativas, verificada la necesidad impostergable de una legislación complementaria de la Ley 11.388, que reglamentara y garantizara el funcionamiento de las cooperativas de crédito, designó de su seno una comisión que se abocara al estudio y elaboración de un anteproyecto. Producido el despacho de la comisión fue elevado en consulta a las cooperativas asociadas y luego de receptarse las diversas opiniones y sugerencias, sometido a una nueva reunión de consejo. En dicha reunión, que se cumplió en Rosario el 19 de Setiembre de 1964, luego de un exhaustivo análisis general y particular de las cláusulas del anteproyecto, confrontadas las valiosas contribuciones recibidas de organismos cooperativos de todo el país, que aunaban la profundidad de la teoría a la experiencia práctica, se elaboró y aprobó el texto que integra este volumen.

Se eleva así a la consideración del Poder Ejecutivo Nacional, de los integrantes del Honorable Congreso de la Nación, este proyecto y su fundamentación, que han sido inspirados en la experiencia viva de la acción cooperativa, en los sanos principios que la inspiran y en el ferviente deseo de servir al país.

El anteproyecto es perfectible y entendiendo así el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos lo somete nuevamente a la más amplia discusión en el seno del movimiento cooperativo y requiere la opinión constructiva de los estudiosos de la materia que actúan, ya sea en los órganos del poder público como en las entidades representativas de la industria, del comercio y de la agricultura y ganadería, vinculados a aquel.

Lo eleva al Congreso Nacional, en la seguridad de que los representantes del pueblo de la Nación Argentina, sensibles a la necesidad del desarrollo ascendente y armónico de nuestra economía y convencidos de la imperiosidad del perfeccionamiento de nuestras instituciones sociales, lo valorarán en sus justos términos, y aportando el concurso de su sabiduría, sancionarán la ley que asegure la continuidad de la provechosa y patriótica labor de más de seiscientos mil argentinos enrolados en las filas del cooperativismo de crédito.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Consideraciones Generales.

El cooperativismo nacional, constituido a la luz de las previsiones de la Ley de Sociedades Cooperativas N° 11.388, ha adquirido, en sus distintas manifestaciones, en razón del número de sociedades, caudal societario, capital, volumen de operaciones y muy especialmente por el alto contenido de bien público de que está impregnada su ejecutoria, la condición de un hecho económico-social de la mayor trascendencia en el país.

La síntesis estadística de las Sociedades Cooperativas (Secretaría de Estado de Comercio – Dirección Nacional de Cooperativas) ofrece las siguientes referencias:

Cantidades de Sociedades...	3.678		
Cantidades de Socios.....	2.456.113		
Capital Social.....	15.114,8	(millones m\$n)	
Operaciones.....	114.538,3	“	“
Excedentes netos.....	2.674,3	“	“

Puede afirmarse que al presente las cifras referenciadas están superadas en porcentajes notables.

Singulariza a estas sociedades su carácter eminentemente territorial, su acción exenta de finalidades de lucro, su composición democrática, su neutralidad política y religiosa y su actividad esencialmente antimonopolista por mejorar las condiciones económicas y culturales de sus asociados y de la propias zonas de radicación y coadyuvando a la defensa y el desarrollo de la economía nacional.

La actividad cooperativista ha significado y significa una complementación de la actividad gubernamental, particularmente en el plano de la pequeña y mediana economía. Su composición y territorialidad le han permitido aplicar la sensibilidad de sus componentes a la solución de un gran número de problemas individuales de los productores modestos de la ciudad y del campo, de los comerciantes, profesionales, obreros y empleados, así como también trascendentes iniciativas de contenido social en el interés de barrios, localidades y zonas de los más recónditos lugares del país.

Eludiendo abundar en nota detallada de tan importantes realizaciones de todo orden, y que en gran medida son de público conocimiento, ejercitadas por las veintinueve ramas distintas del quehacer cooperativo en nuestro país – patrimonio de muchos millones de hombres en todas partes del mundo – es fácil encontrar respuesta al interrogante acerca del extraordinario desarrollo adquirido, a la importancia indiscutible de su papel en el complejo económico-financiero de la Nación y la trascendencia, en beneficio de la comunidad, de su contenido de solidaridad y de bien común.

En la actualidad, cada sociedad cooperativa es una institución económico-social verdaderamente multitudinaria, al servicio del interés general y, en su conjunto, plasman una realidad auspiciosa y que indiscutiblemente tiene personalidad y relevancia en el país.

Necesidad de la Ley Especial.

El desenvolvimiento se ha producido como consecuencia de condiciones objetivas propias de nuestra economía en desarrollo, del acendrado sentido solidario de nuestro pueblo y muy especialmente por la existencia de un instrumento, la Ley 11.388, que honra a nuestro Parlamento Nacional.

Dictada en 1926, a cuarenta años de vigencia, mantiene inalterable su validez en cuanto instrumento idóneo para determinar los modos de organización, funcionamiento, dirección y control acertados de las instituciones cooperativas de todo tipo. Su acierto fundamental radica en la circunstancia de que ha sido válida para las escasas cincuenta cooperativas con un total de veinte mil socios a la fecha de su promulgación y lo sigue siendo hoy para cuatro mil cooperativas con casi tres millones de socios.

Puede suscribirse al respecto, con rigurosa actualidad, lo que se afirmara en 1925 por la Comisión de Códigos del H. Senado de la Nación: “la ley ha “contribuido a asegurar la calidad sui generis de esta clase de asociación, a “señalar imperativamente sus propósitos, a determinar las reglas de su “funcionamiento, a ordenar las relaciones con sus asociados, etc., para “caracterizar con vigor público sus modalidades, evitar su desnaturalización, “estimular la educación económica del pueblo y tender una neta línea de “separación entre una asociación auténtica y otra falsa, entre una asociación “cooperativa y una asociación capitalista disimulada”.

No obstante, a cuarenta años de su sanción, es fácil deducir que, como consecuencia de los grandes cambios operados en el mundo y en nuestro país en materia económico-financiera y social, la aparición de fenómenos y prácticas imprevisibles o imprevistas y de nuevos usos y costumbres consagrados por la práctica, existe una cantidad de aspectos de la actividad cooperativista con respecto a los cuales se ha producido una suerte de vacío en materia de legislación.

Precisamente, esta circunstancia determina que periódicamente y muy especialmente en los últimos años, derivado de la aparición de nuevas ramas en la actividad cooperativa, del crecimiento y gravitación crecientes de este movimiento y de la falta de normas o de actualización de las existentes, se produzcan situaciones de hecho y de derecho que al trabar o dificultar el normal desenvolvimiento de la actividad de las sociedades cooperativas, llevan inquietud y hasta zozobra a los centenares de miles de pequeños y medianos productores nacionales que las integran y dirigen.

Merece afirmarse que este problema fue en cierto modo previsto en algunas de las iniciativas de legislación anteriores a la Ley 11.388 y por la propia Comisión de Códigos

del H. Senado de la Nación que, recopilando los antecedentes fundamentales y sus propios estudios, fundamentó la necesidad de la sanción de la ley vigente.

Es así como, en el Primer Congreso de las Cooperativas Argentinas, realizado en octubre de 1919 en Buenos Aires, con representación de 108 sociedades, se trató – entre otros temas- el relacionado con la “legislación sobre cooperativas”. Sus deliberaciones fueron muy constructivas y culminaron con un proyecto de ley, cuyo preámbulo dice:”El Congreso de la Cooperación, “considerando que la actual legislación de la sociedad cooperativa es “insuficiente y que las características de la sociedad cooperativa debe “establecerse en una ley general dentro de cuyas normas corresponda “sancionar leyes especiales para determinadas clases de cooperativas”.

La Comisión de Códigos del H. Senado de la Nación, en los fundamentos para la sanción de la Ley 11.388 – verdadero estudio de doctrina y legislación cooperativa nacional e internacional – expresó a este mismo respecto: “La “Comisión se planteó como cuestión previa la que se vincula con la extensión “de la Ley: ¿Deberá la Ley reglamentar todas las formas y objetos de las “sociedades cooperativas o ha circunscribirse a consignar las características de “estas asociaciones y a ordenar como preceptos sus principios substanciales? “Hemos resuelto seguir este último camino guiándonos por los reclamos expresados por las organizaciones cooperativas argentinas reunidas en Congreso, por el método legislativo experimentado ya en otros países y por la consideración particular del estado de nuestra legislación carente – como se sabe – de normas generales adecuadas sobre esta materia. Omitiendo las pocas disposiciones del Código de Comercio a que nos hemos referido precedentemente, esta Ley será la primera que se dicte en el país sobre el régimen jurídico de las sociedades cooperativas, y aceptando los anhelos enunciados en el Congreso de la Cooperación, hemos convenido en que se debe, previamente establecer las características de la sociedad cooperativa, de modo que sus normas sirvan para la sanción, en su oportunidad, de leyes especiales. (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Período Legislativo Año 1925-26. Tomo II –Página 497).

Los citados antecedentes sirven para ratificar el concepto de que, tanto en la mente de los cooperativistas como en la de los Señores Senadores, estaba clara la idea de la necesidad de dictar una ley general de cooperativas que fijara las normas generales para la creación y funcionamiento de las sociedades cooperativas y que tal la ley debería ser complementada en el futuro por leyes especiales para cada una de las distintas variedades según sus objetivos.

Es válido pues el concepto de que las actuales condiciones económico – financieras de nuestro país, el desarrollo y la gravitación del movimiento cooperativista y el contenido social de que está embuído, hacen oportuno y necesario encarar esta legislación especial prevista. Con ello se contribuirá a llenar el vacío legislativo que no cubre la Ley General 11388, no obstante su amplitud y extraordinario valor.

Una de las ramas de la cooperación que más se ha desarrollado en los últimos años de nuestro país es el cooperativismo de crédito que, precisamente por su escasa

relevancia a la época de la sanción de la ley, sólo está contemplado en aquella de modo muy tangencial.

Cooperativas de crédito.

Las cooperativas de crédito reconocen su origen en nuestro país a principios de siglo, particularmente en la forma de Cajas Rurales Cooperativas y tienen el mérito de haber sido objeto del primer proyecto parlamentario de legislación sobre cooperativas, presentado por el Senador don Francisco Uriburu en la sesión del cuerpo respectivo del 2 de setiembre de 1905 (Tomo I, Pág. 657 y siguientes, año 1905 Diario Sesiones del H. Senado de la Nación).

El autor del proyecto desarrollaba las perspectivas del cooperativismo de crédito en uno de los párrafos del discurso en que fundó su iniciativa, diciendo, entre otras cosas: "Supongamos que la República Argentina, que tiene cinco millones de habitantes, tuviera una caja en la cual cada uno de ellos depositara diariamente diez centavos. Diez centavos no es una fortuna; el más infeliz de nuestra tierra los gata en cigarros, en bebidas, otros en limosnas; en fin es una moneda tan pequeña que casi no la apreciamos; pues bien; esos diez centavos colocados en esta caja da en un día, con los cinco millones de habitantes que tiene la República, quinientos mil pesos; y continuando esos depósitos diariamente durante un mes tendríamos millones de pesos y siguiendo por un año el mismo depósito tendríamos ciento ochenta millones recogidos sin esfuerzo, sin que nadie caiga en cuenta, sin que el individuo sienta ninguna carga que lo fastidie. Este es el secreto de la cooperativa de crédito; ahí está su fuerza, que con ayuda del pequeño ahorro produce las instituciones más poderosas y modernas del crédito, sin esfuerzo sensible".

La cita tiene la virtud de ubicarnos dentro de un concepto valioso de la amplitud y peso específico de esta rama de la cooperación, si se tiene en cuenta el momento en que fuera emitido y la falta de antecedentes en nuestro país de esta materia.

En la actualidad el cooperativismo de crédito tiene un desarrollo mundial extraordinario, destacándose al respecto Alemania Federal con casi 11.000 Cajas Cooperativas de Crédito, E.E.U.U. con 19.166, Canadá con 4.538 Holanda con 1.300 etc. En nuestro país el número actual de estas sociedades se aproxima a 600 con una cantidad de socios de alrededor de 600.000.

Las citadas entidades están extendidas en la Capital Federal y quince provincias argentinas: Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Tucumán, Entre Ríos, Santiago del Estero, Chaco, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Catamarca, Corrientes, Jujuy y Misiones. Es decir, que silenciosamente, como corresponde a la más pura esencia cooperativista, vienen desarrollando su elevada acción de bien público, esencialmente civilizadora, en todas las latitudes de la Nación. Esta acción se cumple en modo fundamental en tres direcciones paralelas con un denominador común: la caja cooperativa de crédito y se resumen en trabajo financiero, social y educacional.

El trabajo financiero está informado por el principio de la cooperación basado en la ayuda mutua. Los sectores pequeños y medianos de la producción agropecuaria, industria, artesanado, comercio y profesiones liberales, se incorporan a estas instituciones, canalizan por su intermedio depósitos dinerarios de ahorro y cuenta corriente, y así obtienen en forma de préstamos, dinero para la atención de sus necesidades crediticias.

Corresponde señalar aquí una característica muy particular del sistema, cualquier operación con la Caja de Crédito Cooperativa, inclusive el depósito de dinero en ella, requiere como circunstancia previa la calidad de socio de la entidad. Esto significa que en ningún caso la entidad recoge el dinero del público; únicamente recepta el dinero de sus asociados, de donde surgen las disponibilidades que son empleadas exclusivamente para préstamos a los propios asociados. Vale decir, que quien opere con la institución, no invierte en ningún caso el carácter de extraño frente a ella; por el contrario, en todo momento detenta el ejercicio de las facultades de gobierno y contralor que le confieren los estatutos sociales.

Los créditos generalmente de corto o mediano plazo, son acordados a los socios en función de sus circunstancias de carácter personal, morales especialmente. Como se advierte, el conocimiento cabal de las características individuales del solicitante resulta indispensable para el buen funcionamiento del sistema, lo que solamente es posible en el marco de la comunidad local, donde todo el mundo se conoce. Ello hace factible que los créditos en su gran mayoría, sean otorgados con prescindencia de garantías reales, cuyos gastos de constitución elevarían considerablemente el costo de la operación, y siempre con fianzas personales, para lo cual es también necesario el conocimiento de las circunstancias individuales de los fiadores, que también son socios de la institución.

De lo expuesto surge que el cooperativismo de crédito complementa la labor de la banca que por su elevado grado de concentración¹ no atiende debidamente los pedidos de créditos formulados desde todos los rincones del país, especialmente cuando esos préstamos son de monto sensiblemente inferior a la medida normal de las operaciones bancarias. Si bien los bancos comerciales de algunas sucursales en los barrios de la Capital Federal, ciudades y localidades del interior de la República Argentina, estas sucursales operan en todos los casos ateniéndose estrictamente a instrucciones emanadas de las casas centrales, y carecen de la necesaria agilidad y autonomía para apreciar debidamente las circunstancias personales de los solicitantes, problema que se agudiza cuando se trata de gente que no lleva contabilidad organizada, y cuya solvencia resulta de modo especial de sus condiciones morales, circunstancias que únicamente pueden ser debidamente justipreciadas a nivel comunitario, es decir cuando son los propios convecinos del deudor y del fiador, quienes ejercen la conducción de la entidad.

¹ Natalio Murati comprueba al respecto: "La organización de la Argentina se caracteriza por una acentuada concentración topográfica, cuyo centro es la Capital Federal en la que están radicados el 24 % de los bancos que operan en el país, quienes concentran el 77 % de los depósitos existentes, conceden préstamos por el 64 % del total y redescuentan al 68 %»

Elementos de Ciencias y Técnicas Bancarias. Pág. 56. El Ateneo. Bs. As. 1960.

Por otra parte los bancos comerciales se orientan preferentemente hacia las operaciones de monto más elevado, dado que al mismo costo administrativo reditúan mayor utilidad, y en esa dirección estructuran su política crediticia,

La acción del cooperativismo de crédito ha salvado a sus asociados de caer dentro del ámbito de los prestamistas particulares, y constituye una eficaz barrera contra la nefasta labor de la usura. Es decir que el crédito recupera en el medio cooperativo su tradicional y necesario carácter de servicio público.

En esta materia las cooperativas de crédito están reguladas y controladas eficazmente por los organismos previstos por la Ley General 11.388, las disposiciones vigentes del Código de Comercio y las que, perfeccionadas y particularizadas, se incorporan al proyecto de ley especial que estamos fundamentando.

En el aspecto social es de destacar la acción civilizadora que se cumple merced al crédito cooperativo. Infinidad de obras de interés público han sido y son financiadas total o parcialmente, con el crédito de las cooperativas, tales como: construcción de viviendas, pavimentación, alumbrado público, servicio telefónico, escuelas, dispensarios, clínicas, jardines de infantes, etc.; especialmente en pequeñas localidades o zonas del interior del país y en barrios de las grandes ciudades, todo lo que, sin duda, constituye un ponderable aporte al progreso y desarrollo nacional, exento de finalidad de lucro.

En lo educacional, consecuente con los postulados de los Probos Pioneros de Rochdale, comunes a todas las expresiones cooperativistas, es muy importante la función que cumplen con la realización de cursos, conferencias, mesas redondas, en que se difunden la teoría y la práctica cooperativista, así como el conocimiento de los problemas económicos y financieros de interés común. Editan revistas y periódicos y asesoran a sus asociados en aspectos jurídicos, contables y técnicos.

En síntesis, tanto por la circunstancia que se trata de un hecho económico-social irreversible, como por su desarrollo y gravitación en el orden nacional, así como por los elementos considerados más arriba, entendemos que están reunidos los recaudos, como para iniciar con las cajas de crédito cooperativas, la legislación especial prevista en la fundamentación de la Ley 11.388 y a ello tiende el proyecto elaborado.

Si bien es cierto que las cooperativas de crédito existen de antiguo en numerosos países americanos y europeos y estos cuentan con abundante legislación al respecto, es un hecho innegable que el sistema argentino es inédito en América y con pocos precedentes en el mundo, aún cuando está inspirado en sistemas europeos, según lo reconociera la Organización de las Cooperativas de América (O.C.A.) constituida en Montevideo en febrero de 1963 con la participación de los representantes cooperativistas de las tres Américas.

Participa nuestro sistema de las características generales de los otros países, en los que, la forma operativa más difundida es la de ahorro y crédito; pero tiene algunos rasgos distintivos que son los factores del extraordinario desarrollo adquirido en los últimos

años y que se basan en consideraciones elementales acerca de la necesidad de abaratar al crédito, popularizarlo y liberalizarlo en las condiciones propias del servicio cooperativo de cualquier índole.

Tales rasgos son, principalmente, la cuenta personal y la orden de pago cooperativa, que son especialmente tenidos en cuenta en el proyecto que se fundamenta. Ello sin perjuicio del mantenimiento del fondo de asociados (caja de ahorro) que es un servicio tradicional.

Acerca de la naturaleza

Definir en la ley la naturaleza de la Caja de Crédito Cooperativa resulta en absoluto indispensable, no sólo por el mero interés teórico de superar la controversia doctrinaria y jurisprudencial acerca del carácter civil o comercial de las sociedades cooperativas, sino para establecer como resultantes de esa definición las secuencias necesarias que sirvan como fuente de interpretación de todas y cada una de sus disposiciones.

En la clásica distinción entre asociaciones y sociedades hemos de coincidir en que la cooperativa debe ser incluida entre las primeras, ya que el rasgo que la destaca y diferencia de las segundas, es la total y absoluta exclusión de la finalidad de lucro (partición de los beneficios) y una notoria e identificable vocación societaria de bien público. Además se dan otros presupuestos que la tipifican y distinguen con el objeto de asegurar el cumplimiento de sus fines y que son: su carácter abierto tendiente a preservar la permanencia de la entidad independientemente de la supervivencia en la misma de los individuos que originariamente la componen, la prohibición de otorgar privilegios o efectuar discriminaciones, la forma de distribución de excedentes, los procedimientos en caso de liquidación, destino de fondos, etc.

Sin embargo, la actuación de estos organismos sociales se verifica dentro del campo de la actividad económica y en su vida de relación jurídica se desenvuelve mediante actos típicamente comerciales. De allí la exclusión de la Ley 11.388 en la sistemática del Código de Comercio, sin perjuicio de que el carácter subsidiario de las normas de éste, se limitan en su aplicación, en “cuanto no sean contrarias”. (Art. 11).

Este fenómeno de hibridación jurídica fue resuelto por la legislación de Alemania y Suiza, mediante la creación de una categoría intermedia entre la asociación propiamente dicha y la sociedad: la asociación de fin económico. (genossenschaften).

La finalidad propuesta es el sillar sobre el que reposa toda la caracterización que se quiera realizar de un órgano de vida colectiva, lo esencial de la cooperativa es el objetivo de resolver por igual y en forma solidaria, necesidades económicas, educativas y culturales de sus miembros. El aporte de capital y su operar en el medio económico, son únicamente medios imprescindibles para el logro del fin; provecho pecuniario para ser distribuido entre los socios, presta servicios; por sobre el interés material de cada uno de sus integrantes prima el interés colectivo, objeto de la asociación.

Las cooperativas de crédito, en nuestro país, y como se ha reseñado anteriormente, cumplen con la finalidad indicada, pero, pero por la propia naturaleza de su actividad, su acción de bien común se amplía permanentemente mediante la incorporación de nuevos asociados y sus beneficios trascienden y concurren eficazmente a la solución de problemas económicos, culturales y educativos de carácter general. Este accionar de bien público y su operatoria dentro de los marcos de la actividad financiera, hace imprescindible que los poderes públicos contribuyan al estímulo de su desarrollo, a la coordinación de su actividad particularmente económica y al control del adecuado funcionamiento de sus órgano, sin que esta intervención signifique coartar en lo más mínimo la vitalidad de este organismo social autónomo.

La definición del art. 1º trata de caracterizarse tipo particular de asociación, pautando sus fines y sentando el criterio que se cristaliza a través de todas las disposiciones del proyecto de ley.

La definición del art. 1º trata de caracterizar este tipo particular de asociación, pautando sus fines y sentando el criterio que se cristaliza a través de todas las disposiciones del proyecto de ley.

La inclusión expresa en la denominación de las palabras “Caja de Crédito”, tiene por objeto la distinción de las cooperativas que habrán de regirse por la presente ley, de las otras instituciones, de la misma naturaleza, cuya operatividad no se desenvuelva mediante recepción de depósitos en cuentas personales, aceptación de órdenes de pago y servicios similares; es decir, que podrán seguir subsistiendo, ajustándose a lo establecido por la Ley 11.388 aquellas cooperativas o secciones de crédito, que limitan su actuación a efectuar a sus asociados préstamos en dinero resultante del propio capital o de los depósitos recibidos en calidad de ahorro.

Constitución

El procedimiento estatuido por el capítulo 2ª para la constitución de la Caja de Crédito Cooperativa tiene por objeto conciliar el interés de promover la formación de este tipo de asociaciones de bien público con la necesaria garantía para los asociados y terceros.

La práctica de la actuación de estos organismos en el país demuestra, que para que se produzca una sedimentación de saldos, que posibilite un desarrollo adecuado de las operaciones, es imprescindible un número crecido de asociados. Además, la participación en el acto constitutivo de un número considerable de personas, significa una garantía del cumplimiento de los fines cooperativos y aventa la posibilidad de que núcleos reducidos pretendan usufructuar en su propio beneficio las ventajas que la legislación general otorga a las cooperativas. Puede citarse, como antecedente al respecto, la legislación de Ecuador que establece un mínimo de cien, la de Bolivia que lo fija en cincuenta. La ley española, requiere para las cooperativas de créditos para la industria y el consumo, un mínimo de cien asociados y la reciente legislación chilena impone cincuenta.

A los efectos de impedir que la morosidad de los trámites administrativos dificulte la creación y funcionamiento de setos organismos, el proyecto prevee su actuación como sociedad en formación, adoptando al efecto previsiones análogas a las del art. 324 Código de Comercio en materia de sociedades anónimas, pero establece también, en forma clara y terminante, que el nacimiento de la persona jurídica o sea el sujeto de derechos y obligaciones, se produce al obtenerse la doble autorización: concesión de la personería y aprobación del reglamento operativo. Encuadra así perfectamente dentro del ordenamiento legal vigente y entendemos, que el cumplimiento de una serie de extremos legales y la existencia de la responsabilidad solidaria y mancomunada de los constituyentes, que serán cien por lo menos, representan suficiente garantía para las actividades previas al otorgamiento de la personería.

Resuelve además, el articulado que se comenta, concordando con el 42 y 43 del proyecto, la controversia que suscitara la interpretación de la Ley 11.388, acerca de la jurisdicción nacional y provincial para el otorgamiento y contralor de la personería jurídica de las sociedades cooperativas.

Respondiendo a la versada opinión del Dr. Emilio B. Bottini, a los antecedentes mencionados en su trabajo aparecido en la revista del Instituto de Estudios Cooperativos (2) y a las diversas resoluciones de las Conferencias Nacionales de Política Cooperativa, los pronunciamientos gubernamentales de las provincias de Entre Ríos, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Chaco y por entender que es lo que corresponde a nuestro ordenamiento constitucional, el proyecto somete a la concesión de la personería jurídica y el contralor de su funcionamiento a la autoridad local.

Lo expuesto sin perjuicio de la jurisdicción especial que se confiere a la Dirección Nacional de Cooperativas, que analizaremos al estudiar los artículos 44, 45, 46 y 47.

De la administración

Establece el articulado de este capítulo una serie de condiciones de carácter personal para los integrantes de los Consejos de Administración y normas generales de funcionamiento de los órganos de la entidad, tendientes a garantizar el cumplimiento de sus fines. La clara distinción entre los órganos directivos y las funciones ejecutivas y la prohibición de delegaciones, tiende a corregir la práctica negativa de algunos entes cooperativos, con concentración excesiva de facultades en gerentes y funcionarios jerarquizados.²

El número mínimo de integrantes del consejo de administración, tiene como objetivo ampliar el conocimiento y responsabilidad en el manejo de los asuntos sociales a una cantidad prudente de asociados, posibilitando así, la publicidad de los actos; la obligación de la reunión quincenal impone el deber de la compenetración constante de los directivos en la situación de la entidad, cuyo gobierno les ha sido confiado.

² N° 12 / 14. La Plata. Diciembre 1961.

Se permite a los consejeros, síndicos y funcionarios, operar con la sociedad, pero se excluyen las situaciones de oposición de intereses y se prohíbe terminantemente privilegios de cualquier naturaleza.

Atenta la importancia y magnitud de los intereses económicos que compromete la gestión de las cajas de crédito cooperativas, se hace pasible a los consejeros, gerentes y administradores, de responsabilidad análoga a los directores y gerentes de las sociedades anónimas, arts. 337, 344 y 353 del Código de Comercio. Se hace extensiva dicha responsabilidad al Síndico, que no contemple la legislación vigente, con el objeto de promover la mejor actuación del órgano de fiscalización privada, penando su consentimiento u omisión de los actos violatorios de la ley, estatutos o resoluciones, por parte de los consejeros.

Las inhabilidades que el proyecto establece en su art. 9, son las que en general pauta la legislación vigente para entidades cuya gestión compromete considerables recursos económicos y financieros (Decreto N° 368 del 11 de Enero de 1962). En lo atinente a la inhabilidad emergente de condena por delitos comunes, la reglamentación habrá de enumerar aquellos que por su naturaleza o gravedad tengan relación con el ejercicio de cargos de esta índole, exceptuando otros, verbigracia: lesiones en accidentes, etc. por lo que resultaría injusto establecerla.

De la Fiscalización

La protección del interés de los asociados y los de la colectividad, fundamenta la existencia de los sistemas de fiscalización en la actuación de los órganos directivos de las sociedades. Las corrientes doctrinarias modernas coinciden en la necesidad del perfeccionamiento de los órganos de fiscalización. El proyecto prevee dos tipos de contralor, uno que puede denominarse privado: la sindicatura; otro el oficial. Además un órgano auxiliar de la fiscalización: la auditoria obligatoria.

Se norma así, en el aspecto privado, un doble control resultante de la sindicatura y la auditoria. La innovación que supone con relación a las exigencias de la Ley 11.388 lo constituye la auditoria obligatoria.

Lo que se ha dado en denominar según Mario A. Rivarola, la “crisis general de la fiscalización privada”, ha motivado la inclusión en las legislaciones europeas de los sistemas de auditoria.³ Así la legislación inglesa de 1852 ya la prevee y su implantación en las cooperativas, la aconseja en forma especial la Oficina Internacional del Trabajo en su publicación sobre las cooperativas.⁴

³ Sociedades Anónimas. T. II. Pág. 68. El Ateneo. Bs. As. 1957.

⁴ Dirección y Administración de Cooperativas. Pág. 180 y sig. Ginebra 1960.

Diversos anteproyectos de reformas de la Ley 11.388 han contemplado la instalación obligatoria de la auditoría; así, el elaborado por la Junta Intercooperativa Agropecuaria⁵ lo prevee para el caso de que el síndico no fuere contador matriculado y el presentado por la Dirección Nacional de Cooperativas para su consideración en la Cuarta Conferencia Nacional e Política de Cooperativa celebrada en Mendoza en septiembre de 1964, lo establece con carácter obligatorio y en forma similar al proyecto que motiva esta fundamentación.

El cumplimiento por parte del servicio de auditoría de las normas básicas establecidas en art. 12 permitirá al Consejo de Administración, a la Sindicatura y a los órganos de fiscalización oficial, el conocimiento veraz de la evolución patrimonial y financiera de la institución, así como facilitará el control externo en la actuación de los funcionarios. Además, la auditoría representará un órgano de asesoramiento técnico del consejo y funcionarios, que permitirá a través de los índices, mantener el desenvolvimiento de la entidad encuadrada en los límites de seguridad financiera que estipula el proyecto. La sindicatura tendrá un auxiliar eficaz para el cumplimiento de las múltiples, variadas y especializadas funciones, que le encomienda la ley, superando de esta forma la denominada crisis de fiscalización.

Por otra parte, la obligación de los dictámenes, su registro y elevación a los organismos oficiales de contralor, permitirá suplir la exigencia de un abultado aparato estatal destinado al efecto.

Se establece que la auditoría estará a cargo de profesional graduado en Ciencias Económicas, inscripto en la matrícula del domicilio social, pero se prevee su reemplazo por el servicio de auditoría de entidad cooperativa de segundo grado, ejercido lógicamente por profesionales que reúnan las mismas condiciones. El sistema de auditoría a cargo de la unión de cooperativas, que se cumple con todo éxito en Noruega, Alemania, Holanda y otros países, sale al encuentro de la objeción del elevado costo, ya que, organizado en esta forma, el mismo se reduce considerablemente y reporta el beneficio del alto grado de capacitación y especialización de los profesionales que se desempeñan en estas instituciones. La experiencia del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos de nuestro país, que mantiene un servicio optativo de auditorías para las cooperativas asociadas, permite afirmar indubitablemente las ventajas del sistema.

De los Servicios

Una de las características sobresalientes de los servicios que prestan las sociedades cooperativas, es que los mismos se limitan a sus asociados, operando exclusivamente con ellos, recibiendo sus depósitos y otorgándoles créditos; en esto se diferencian esencialmente de los bancos, que actúan indiscriminadamente y recurren al concurso público de fondos para sus operaciones financieras. Las cooperativas constituyen en la práctica una “caja común” mediante la cual, los socios, con sus propios recursos, se asisten mutuamente.

⁵ Revista del Instituto de Estudios Cooperativos. N° 11. Enero, Marzo 1961.

Para mantener ese carácter esencial, el proyecto en su art. 13, establece con claridad, la prohibición de recurrir al concurso público, recibiendo o solicitando fondos de terceros.

Dentro de los límites señalados, se faculta a las cajas de crédito cooperativas, a prestar a sus asociados servicios financieros mediante la utilización de sus propios fondos. El sistema de cuenta personal y fondos de asociados que utilizan las cooperativas en nuestro medio, ha tenido un desarrollo y desempeño eficaz. Sin embargo el fondo de asociados, reconocida la nobleza de propiciar y estimular el ahorro como sana política de previsión, especialmente para los sectores populares, no facilita en modo decisivo la difusión del crédito cooperativo con las ventajas de carácter financiero, social y educacional que han sido señaladas. Debe tenerse en cuenta a este respecto los estímulos ofrecidos por distintas entidades financieras, con profusa propaganda en la prensa en materia de tasa de interés, sin olvidar tampoco las entidades usurarias que realizan ofrecimientos desmedidos con el propósito de atraer ahorristas. Las cooperativas de crédito deben mantenerse en una relación de proximidad con las tasas bancarias y naturalmente en abierta pugna con las entidades de tipo usurario. Esto determina que las disponibilidades dinerarias obtenidas por vía del ahorro resulten caras en su aplicación al crédito, si se tiene en cuenta la incidencia de los gastos administrativos.

En cambio, la cuenta personal, equivalente a la cuenta corriente bancaria, ofrece la posibilidad de la obtención de dinero “barato”, producto de los depósitos de los asociados en la caja y con ello la perspectiva, que es aspiración sentida de los cooperativistas, de abaratar substancialmente el crédito.

La cuenta personal y la orden de pago cooperativa que es su consecuencia natural se encuentran ampliamente difundidas y tienen ya profunda raigambre en los usos de nuestro país. Ello impone la necesidad de establecer una reglamentación de estos servicios que asegure el cumplimiento de los fines que se proponen. La experiencia extranjera sobre el particular, es aleccionadora y podemos citar el caso de la ley española que autoriza a las cooperativas de crédito a realizar con sus asociados operaciones análogas a las que efectúan con el público de las empresas privadas.⁶ La implantación del sistema de cuenta personal y su extraordinario incremento, debido a sus ventajas innegables, trajo como consecuencia la aparición de un instrumento de pago no legislado hasta el presente entre nosotros; la orden de pago cooperativa. Las facilidades que otorgó este instrumento impulsó la generalización de su uso como medio de los socios para disponer de los fondos depositados en cuentas personales y creó la necesidad del funcionamiento de cámaras compensadoras. Se da así en la práctica, que dentro del circuito que constituyen las cooperativas y sus asociados circulan libremente y son

⁶ La ley las faculta así a efectuar entre otras operaciones las siguientes: a) imposiciones; b) ahorros; c) préstamos y anticipos; d) pagos y cobros por cuenta de los asociados; e) apertura de cuentas corrientes; f) apertura de cuentas de créditos; g) cualquiera otras operaciones bancarias que fuesen complementarias a las anteriores.

Baldomero. El Régimen Cooperativo. T III. Pág. 247. Barcelona, 1959.

Cerdá Richardt,

merecedores de las más amplia confianza comercial estos instrumentos de pago y compensación.

La falta de una legislación adecuada motivó que se recurriera a la interpretación analógica, la que se fundó en las disposiciones generales sobre letra de cambio, con los consiguientes inconvenientes jurídicos y fácticos que derivan de tal situación.

La distinción fundamental entre la letra de cambio y la orden de pago radica en que, mientras la primera constituye principalmente un instrumento de crédito, la segunda es preponderantemente un medio de pago. Analógicamente, la mayor similitud funcional se da, entre la orden de pago cooperativa y el cheque; pero existen diferencias que es necesario hacer constar.

El cheque se libra contra un banco, institución de carácter abierto que recurre al concurso público de fondos. La orden de pago cooperativa se libra por el socio para ser pagada por un ente cooperativo con los fondos que el mismo tiene depositado.

El libramiento de cheques sin fondos, tiene sanción penal: la emisión de la orden de pago sin contar con la provisión suficiente, carece de sanción penal específica, solo puede aparejar y así lo establece el proyecto la sanción de la sociedad para con su asociado. La falsificación del cheque es asimilada por la legislación penal a la falsificación de moneda, caso que no se da con la orden de pago cooperativa ni con los restantes papeles de comercio.

Diferente del cheque, la orden de pago cooperativa, impuesta ya por el uso y la costumbre, reclama su propia individualidad jurídica. De allí que el proyecto incorpora un sistema orgánico que se inspira en la doctrina más avanzada sobre el medio de pago similar; que tipifica este instrumento y lo rodea de exigencias y recaudos que garantizan los intereses que compromete.

El art. 26 siguiendo los lineamientos de la Ley 11.388 respecto a los intereses que se cobran por los préstamos, atendiendo a los antecedentes de proyectos existentes y al análisis del resultado económico de las cooperativas en actividad, establece un límite prudencial que impide los excesos y posibilita el normal desenvolvimiento de la institución.

De la Política Crediticia

Respecto a la política crediticia de las cajas de créditos cooperativas, los artículos 28, 29, 30 y 31 tienden a reafirmar el carácter de bien público de estas instituciones, enunciado en el art. 1º, en el sentido de coordinar la defensa de los intereses de sus socios con la promoción del desarrollo económico, social y cultural, de su zona de radicación.

Las directivas básicas de orientación general que pautan estos artículos contemplan el medio social en que generalmente se desenvuelven este tipo de instituciones: sectores del mediano comercio y la industria, profesionales, pequeños propietarios y arrendatarios

rurales, empleados y obreros, y responde a la política económica general que tiende a la estabilidad y desarrollo del país.

Limitaciones y Prohibiciones

El art. 32 contiene una serie de limitaciones y prohibiciones destinadas a preservar la naturaleza esencial de este tipo de sociedad cooperativa y otras que atienden a su operatividad financiera y constituyen resguardos necesarios para su estabilidad económica.

La finalidad de lucro está terminantemente excluída del objeto de las cooperativas; la experiencia demuestra que la participación o coparticipación de estas entidades, de la rama crediticia, con otras personas físicas o ideales cuyo móvil de actuación es la partición de los beneficios,, desemboca inexorablemente en la desnaturalización de sus fines; de allí la prohibición expresa.

Otra de las virtudes y características principales de las cooperativas de créditos, la constituye el hecho de que el manejo y disposición de la caja común se efectúa por y a favor de asociados afincados en un ámbito territorial limitado, barrio, zona, localidad rural, o sino, gremio determinado. Ello además del control directo por la masa societaria, que posibilita la mediatez, ha concretado el importante papel que han jugado y juegan las cooperativas de créditos para paliar, en parte, la influencia negativa de la concentración financiera.

Representa así una avanzada del federalismo; atienden a sectores del comercio, la industria, la agricultura y ganadería que no reciben apoyo directo de los bancos comerciales, que en su mayoría e indirectamente están vinculados y orientan sus disponibilidades a las grandes empresas ubicadas en los centros más importantes del país; actúa con conocimiento directo de las necesidades y posibilidades financieras individuales y locales, con iniciativa y decisión rápida en el otorgamiento de los créditos, en oposición al espíritu centralizador y lentos organismos administrativos de las otras instituciones financieras.

Las ventajas de la descentralización propias del cooperativismo de crédito son ampliamente reconocidas y en Holanda, país donde este movimiento tiene la amplitud e importancia que expresa el hecho de que aglutina el cuarenta por ciento de los ahorros, la Dirección de Cooperativas lo reconoce y recomienda expresamente.

Para preservar esta acción beneficiosa que no es de oposición sino complementaria a la de los bancos el proyecto prohíbe a las cajas de crédito cooperativas la instalación de sucursales, agencias o delegaciones en otras localidades, zonas urbanas o barrios distintos a los de su actividad.

El interés del Estado en garantizar la actividad y normal desenvolvimiento de las entidades financieras que actúan en el terreno del crédito reconoce la adopción de normas cuya bondad resulta de la técnica científica y de la experiencia viva.

La prohibición de inmovilizaciones de fondos y la liquidez, que representa la justa relación entre el vencimiento de las disponibilidades y el de las exigibilidades, son previstas en el art. 32. Se excluye así la afectación de depósitos a gastos o inmovilizaciones y se prohíbe la adquisición de muebles o inmuebles que no fueren de uso propio o para fines de carácter social expresamente previstos.

El encaje, es decir, el importe mínimo en efectivo que la institución debe mantener en todo momento, constituye indirectamente un factor de liquidez y es, así mismo límite a la creación de medios de pagos.

La técnica no establece índice fijo de encaje, sin embargo la experiencia permite que el 5 % de los depósitos de ahorros y el 20 % de los depósitos a la vista, constituyen elementos de seguridad aconsejables. Aún a riesgo de que en determinadas circunstancias representen una exigencia elevada, se ha preferido su normación expresa, atento a que el número y diseminación de los organismos cooperativos de crédito hace difícil la aplicación de un sistema de indicación variable. Se establece el mínimo, porque se interpreta que el funcionamiento adecuado del servicio de auditoría, que prevee el proyecto, y la responsabilidad ya aquilatada de los consejos de administración, facilitará la elevación de los índices cuando circunstancias extraordinarias lo requieran.

La constitución del fondo de reserva de acumulación ilimitada del 20 % de los excedentes, constituye así mismo otro factor importante de seguridad que el proyecto prevee en su art. 33.

Distribución de los Excedentes

En los diversos proyectos de reforma a la Ley 11.388, inclusive en el presentado en la Cuarta Conferencia Nacional de Política Cooperativa, se ha indicado que el sistema más adecuado es el del retorno de los excedentes en proporción a las transacciones de cada asociado.

En el derecho comparado no existe uniformidad al respecto. En los Estados Unidos por ejemplo, las ganancias, una vez cubiertos fondos de reserva y obras culturales, se desenvuelve a los socios en forma de dividendos con arreglo a las acciones.

La ley uruguaya autoriza la distribución entre los socios hasta el ochenta por ciento y la francesa se reduce a limitar al 6 % el interés que debe pagarse a las acciones.

Entendemos que en esta materia resulta inexcusable la preservación de los principios rectores del cooperativismo y que el excedente no debe, en momento alguno, transformarse en utilidad lucrativa, sino limitarse a la compensación equitativa del capital aportado.

La fórmula de distribución en proporción a las transacciones, válida en general, no resulta de aplicación conveniente en las cooperativas de crédito dadas sus características peculiares.

Las operaciones que realizan diariamente los asociados de estas cooperativas en cuentas personales, fondos de asociados, los servicios que se le presentan en descuentos de documentos negociados de valores, giros, etc. y el reducido costo de los mismos, hace que, de aplicarse el sistema aludido, habría que organizar en la práctica una contabilidad paralela que registrara para cada asociado en forma individual y cotidiana, todas y cada una de las múltiples operaciones; lo expuesto representaría una erogación altamente gravosa que atentaría contra el equilibrio económico de la entidad.

Además es necesario considerar la importancia que el capital social tiene en este tipo de Cooperativa fundamentalmente en sus períodos iniciales y que el privar a aquellos asociados, que muchas veces no son los que más utilizan los servicios, de una compensación equitativa a sus aportes, representaría no solo una injusticia flagrante sino que ocasionaría la restricción en la suscripción e integración de capital y su derivación a fondos de asociados.

Por lo expuesto interpretamos que la solución más justa y equitativa es que la consagra la legislación italiana, cuyos lineamientos generales sigue el proyecto en su art. 33. Establece así un alto porcentaje para el fondo de reserva obligatorio; 20 %; el que por acumulación se transforma en factor importante de seguridad y garantía.⁷

Para el fondo de cultura general y cooperativa se acuerda el 10 % y que el excedente que se distribuirá como retorno en proporción al capital integrado no podrá superar la tasa máxima que abone el Banco de la Nación Argentina por depósitos a plazo fijo de 180 días. El remanente, si lo hubiere, concurrirá a incrementar el fondo de cultura general y cooperativa.

Se norma así un retorno, que en ningún momento pueda identificarse con concepto de lucro y que implica el mero reconocimiento de una compensación equitativa a un aporte de capital puesto al servicio de la sociedad. Esto si el excedente se produce, porque en materia de cooperativas de crédito es política adecuada que la preocupación central de los órganos directivos debe orientarse no a la obtención de excedentes sino a la rebaja permanente del costo de los servicios.

La importancia que se concede al fondo de cultura general y cooperativa radica en la propia naturaleza de la asociación. La educación de los socios y la promoción de la cultura general constituye principio luminar del cooperativismo y fue propugnado por sus iniciadores manteniendo su total vigencia en la doctrina contemporánea.

⁷ La ley italiana dedica al fondo de reserva, la quinta parte de las utilidades, la uruguayana 15 % por ciento hasta igualar el capital, en Ecuador el 20 %, en Bélgica del 20 al 30 %.

El proyecto amplía las causas generales de disolución de la entidad contempladas en la legislación vigente, con la de pérdida del mínimum de socios que a nuestro entender es indispensable para el funcionamiento adecuado.

Cooperativas de Segundo Grado

El capítulo séptimo del proyecto está consagrado a las normas de regulación de las cooperativas de crédito de segundo grado.

La reconocida convivencia de la unión de cooperativas para el mejor cumplimiento de sus fines, en el terreno particular de las cajas de créditos cooperativas, deviene en necesidad. La propia operatoria de estas entidades requiere la existencia de un organismo centralizador bajo cuya dirección funcionen las cámaras de compensación y que a la vez actúe como auxiliar de los servicios que las cajas prestan a sus asociados. Por otra parte la canalización del grueso volumen de las operaciones financieras de las cooperativas, permiten a la de segundo grado, ofrecer a las mismas un respaldo crediticio permanente una seguridad frente a las imprevisibles contingencias de los procesos económicos generales.

La experiencia de aquellas naciones europeas en donde las cooperativas de crédito tienen mayor desarrollo y cumplen con servicios similares a las de nuestro país, demuestra la necesidad y convivencia de los entes centralizadores. Países tales como Alemania y Holanda, cuentan con grandes organismos centrales que además de cumplir las funciones indicadas supervisan la actuación de extensas redes de cooperativas o bancos populares como se las denomina.

La reciente pero fructífera labor cumplida por el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos de la República Argentina, que ha merecido el reconocimiento de las autoridades y de los organismos nacionales e internacionales, es el mejor exponente de los beneficios que derivan de estas instituciones.

El art. 37 establece un mínimo de cincuenta cooperativas para construir una de segundo grado, facultada para realizar las funciones de servicios que la ley prevee; la exigencia se funda en que estos organismos por la importancia de las mismas y la responsabilidad emergente de la canalización de importantes sumas, reclaman una base sólida, económica y moral. La elasticidad que el art. 38 concede para el régimen electoral obedece a las circunstancias de facilitar el más adecuado a los nucleamientos nacionales y regionales a los que dan lugar este tipo de cooperativa; pero se prohíbe la distribución de votos en relación al capital para evitar la preponderancia de las asociaciones económicamente más poderosas y mantener incólumes los principios de cooperación. La auditoría propia y la que habrá de prestarse a las cooperativas asociadas se regla en el art. 40.

El Contralor Público

Como se anticipara precedentemente, el art. 43 somete el otorgamiento de la personería jurídica, la vigilancia del regular funcionamiento de los actos y la observancia de las disposiciones legales, a la autoridad local, es decir a la de la jurisdicción que corresponda al

domicilio social. Independientemente de ello, el proyecto adjudica el contralor y fiscalización de la organización, funcionamiento y liquidación de estas sociedades, en todo lo relacionado con su régimen económico financiero a la Dirección Nacional de Cooperativas.

Entendemos que el interés de la colectividad justifica la intervención del estado en el contralor del funcionamiento de las entidades de carácter financiero; que la protección del ahorro y la regulación del crédito en las instituciones que recurren al concurso público de fondos, es indispensable. Pero sostenemos también que en lo que se refiere a las sociedades cooperativas es menester tener presente sus caracteres esenciales y que la actuación de los órganos estatales debe combinar el necesario contralor con el estímulo de su desarrollo.

En este sentido la Dirección Nacional de Cooperativas ha cumplido desde su creación una loable labor.

De acuerdo con nuestra organización institucional actual, compete al Gobierno Nacional la conducción de la política económica general y la adopción de las medidas y normas de orientación: Así tiene carácter nacional, en nuestro país, las Superintendencias de Seguro, Sociedades de Capitalización y Ahorro y préstamos para la Vivienda.

La organización de los servicios de auditoría a través de las entidades de segundo grado, la elevación de los informes periódicos por parte de los auditores, además del uso de sus facultades generales habilitará a la Dirección Nacional de Cooperativas para ejercer, por intermedio de un reducido y capacitado conjunto de funcionarios, un control eficiente de las cajas de crédito, cooperativas y orientar su acción conforme a las normas generales de la ley que proyectamos y a las directivas de política económica y crediticia emanadas del Superior Gobierno de la Nación.

Se contempla la creación, dentro del mecanismo de la Dirección Nacional de Cooperativas de un Consejo Consultivo compuesto de dos representantes por cada cooperativa de Crédito de segundo grado, que aportará al conocimiento de los funcionarios la rica y multifacética experiencia de los hombres que actúan permanentemente en la obra del quehacer cooperativo.

Lo acontecido en nuestro país en lo referente al cooperativismo de crédito, la experiencia extranjera de los países en los que la acción cooperativista tiene más de un siglo de antigüedad y en los que el Estado reconoce la convivencia de estimular el esfuerzo espontáneo en la dirección de estos organismos y en su capacidad de autocontralor, limitando su intervención a la supervisión a través de funcionarios especializados y con comprensión de la alta finalidad social de la doctrina que los inspira, nos autoriza a sostener la viabilidad del sistema que se propone.

Contempla el proyecto así mismo las sanciones en caso de incumplimiento y del régimen de apelación.

La exención impositiva y la política de fomento que consagra el art. 49 y que han establecido ya muchas legislaturas provinciales, no es sino el reconocimiento de los caracteres propios de las cooperativas, los que definiera el distinguido tratadista Dr. Rafael Bielsa al

expresa que: “1) No son sociedades de especulación; 2) tiene un substractum económico y moral, que contribuye a vigorizar los vínculos de solidaridad social, y en ese sentido tiene en algunos casos una función educadora cívica”.⁸

⁸ Derecho Administrativo. T. 1º. Pág. 485. Edi. La Ley. Bs. As. 1964.

ANTEPROYECTO DE LEY

DE CAJAS DE CREDITO COOPERATIVAS

Capítulo I NATURALEZA

Artículo 1º - CAJA DE CREDITO COOPERATIVA es la sociedad cooperativa que tiene por objeto satisfacer, a través del crédito, necesidades económicas, educativas, asistenciales y culturales de sus asociados en beneficio de la comunidad. Es entidad de bien público, y como tal debe coordinar la defensa de los intereses de sus socios con la promoción del desarrollo económico, social y cultural de su zona de radicación, participando en obras de beneficio común. Debe incluir en su denominación las palabras “caja”, “crédito”, “cooperativa” y “limitada”.

Capítulo II CONSTITUCIÓN

Art. 2º - LA CAJA DE CREDITO COOPERATIVA podrá constituirse mediante instrumento privado que firmarán los socios fundadores, que serán cien por lo menos, y en el cual se incluirá el texto íntegro del Estatuto aprobado, nómina de los constituyentes con el detalle del capital que suscribe e integra cada uno, consejeros y síndicos electos. El Consejo de Administración procederá en su primera reunión, a designar Auditor y aprobar el Reglamento Operativo.

Art. 3º - La entidad deberá remitir copia autenticada por Escribano Público o autoridad judicial o municipal, del Acta de Constitución y de la primera sesión del Consejo de Administración, a la Dirección Nacional de Cooperativas y al organismo competente de la jurisdicción que corresponda al domicilio social. A partir de la presentación de la referida documentación, la sociedad puede comenzar a funcionar bajo la responsabilidad solidaria e ilimitada de los constituyentes, con el aditamento “en formación” inserto a continuación de su denominación.

Art. 4º - Al obtener la personería jurídica y ser aprobado el Reglamento Operativo por la Dirección Nacional de Cooperativas, la sociedad quedará legalmente constituida y responderá por las obligaciones hasta el importe de sus bienes, los socios serán a partir de entonces responsables ante la entidad solamente por la suma de los aportes de capital a que se hubiesen obligado.

Capítulo III ADMINISTRACIÓN

Art. 5º - El Consejo de Administración ejerce la dirección de la sociedad, dentro de los límites que fije el Estatuto y de la conformidad a las normas del mandato. No puede

delegar en el Gerente, administrador, funcionarios o empleados, atribuciones, facultades o funciones que le sean propias. Se debe determinar por Estatuto, en forma expresa, las atribuciones ejecutivas y poderes que el Consejo puede otorgar.

Art. 6º - Es obligación del Consejo de Administración reunirse una vez cada quince días por lo menos, para considerar el estado económico-financiero de la entidad.

Art. 7º - El Consejo de Administración debe componerse como mínimo de nueve consejeros titulares, quienes pueden, al igual que los síndicos y funcionarios, realizar las operaciones corrientes de los socios con y en la sociedad, absteniéndose de participar en la deliberación y resolución de sus operaciones particulares. No pueden gozar de préstamo, adelantos en cuentas personales u otra forma de crédito cuyo importe o condiciones signifiquen privilegio o desigualdad de trato con respecto a los otros socios.

Art. 8º - Los consejeros y los síndicos de la CAJA DE CREDITO COOPERATIVA legalmente constituida no contraen responsabilidad alguna personal o solidaria por las obligaciones de la Sociedad; pero responden personal y solidariamente para con ella y los terceros por la inejecución o mal desempeño del mandato y por la violación de las leyes, estatuto o reglamento operativo. Quedan exentos de esta responsabilidad quienes no hubiesen tomado parte en la respectiva resolución o hubieran protestado contra las resoluciones de la mayoría, antes de serles exigida la efectividad de su responsabilidad. El gerente o administrador queda igualmente comprendido en los alcances de esta disposición.

Art. 9º - No podrán desempeñarse como consejero, síndico, gerente, administrador o auditor de una CAJA DE CREDITO COOPERATIVA: a) Los fallidos y concursados civilmente; b) Los condenados por delito común y quienes se encuentren sometidos a proceso criminal hasta tanto se dicte sentencia; c) Los que se hallen inhabilitados para desempeñarse como director, síndico, gerente o administrador de entidad bancaria; d) Los declarados responsables de irregularidades en entidades de cualquier naturaleza por autoridad competente.

Capítulo IV FISCALIZACIÓN

Art. 10. – El síndico, además de las funciones previstas por los arts. 336º, 340º y 362º del Código de Comercio estará obligado a fijar un día en el mes, durante el horario habitual de funcionamiento de la Sociedad, para la atención directa de los asociados y a realizar mensualmente un arqueo de caja verificando su estado y la existencia de títulos y valores de toda especie.

Art. 11.- Desde su constitución y hasta su liquidación definitiva la CAJA DE CREDITO COOPERATIVA deberá contar con el servicio de auditoría a cargo de un profesional graduado en Ciencias Económicas inscripto en la Matrícula del domicilio social. El servicio de la auditoría podrá ser prestado por una cooperativa de crédito de segundo grado a la que se halle asociada la entidad.

Art. 12 – El servicio de auditoria deberá consistir como mínimo en: a) Verificación del cumplimiento de los índices de riesgo financiero y de distribución económica que periódicamente fije el Consejo de Administración; b) Control del cumplimiento por la sociedad de las disposiciones legales vigentes, estatuto, reglamento operativo y de las normas y resoluciones emanadas de autoridad competente; c) Elevar trimestralmente a la Dirección Nacional de Cooperativas una síntesis informativa de las verificaciones ejecutadas, dictamen que se asentará en un libro rubricado, que se conservará en el domicilio social.

Capítulo V LOS SERVICIOS

Art. 13.- LA CAJA DE CREDITO COOPERATIVA debe operar exclusivamente con sus asociados, no pudiendo recurrir al concurso público, recibiendo o solicitando fondos de terceros para su empleo en actividades de financiación. Quedan exceptuados de esta prohibición los préstamos que reciban de cooperativas, bancos u organismos oficiales.

Art. 14. – La CAJA DE CREDITO COOPERATIVA puede recibir depósitos y acordar préstamos, estando facultada para prestar a los socios toda clase de servicios tendientes al mejor cumplimiento de sus fines.

Art. 15. – Los depósitos en Cuentas Personales no devengan intereses, y la sociedad está obligada a su restitución total o parcial contra la presentación de la orden de Pago Cooperativa, librada por el asociado.

Art. 16. - La Orden de Pago Cooperativa debe contener: a) Número de orden; b) Lugar de fecha de emisión; c) Nombre y domicilio de la CAJA DE CRÉDITO COOPERATIVA contra la cual es girada; d) Expresión si es a la orden, al portador o a favor de persona determinada; e) Cantidad librada que se expresará en cifras y letras; Firma del socio librador.

Art. 17.- La Caja de Crédito Cooperativa entregará al socio titular de una Cuenta personal, bajo recibo, talonarios impresos de Ordenes de Pago Cooperativas con la numeración correspondiente. En caso de extravío o robo del talonario o cuando el socio tuviera conocimiento de que una Orden de Pago Cooperativa librada por él hubiera sido adulterada, deberá comunicar por escrito tal circunstancia de inmediato a la entidad.

Art. 18. – La Sociedad se negará a pagar una Orden de Pago Cooperativa en los siguientes casos: a) Cuando no hubiese fondos disponibles en la Cuenta Personal de la que es titular el socio librador; b) Si la Orden de Pago Cooperativa no reuniese los requisitos esenciales enumerados en el Art. 16º o si estuviese raspada, interlineada, borrada, testada o alterada en cualquiera de sus enunciados, o si mediare cualquier circunstancia que hiciere dudosa su autenticidad, salvo que esas deficiencias estuviesen expresamente subsanadas bajo la firma del socio librador; c) Cuando la Sociedad hubiese recibido comunicación del socio titular de la Cuenta Personal de que se trata de una Orden de Pago Cooperativa robada, perdida o adulterada; d) Cuando el socio notificara por

escrito a la entidad, y bajo su responsabilidad, para que no se pague por haber mediado violencia al liberarla; e) Cuando la sociedad tuviera conocimiento de que el socio librador hubiese fallecido o perdido su capacidad con anterioridad a la fecha de emisión.

Art. 19. – Cuando la Sociedad se niegue a pagar una Orden de Pago Cooperativa presentada dentro del plazo legal, deberá hacer constar esa negativa en el mismo título con expresa mención del motivo en que se funda, de la fecha y hora de la presentación, y del domicilio del socio librador registrado en la entidad, debiendo ser suscripta esa constancia por persona autorizada bajo pena de responder la CAJA DE CREDITO COOPERATIVA por los perjuicios que origine. Esa constancia surtirá los efectos del protesto. Con ella queda expeditada la acción ejecutiva contra el socio librador y endosantes. La presentación tardía de la Orden de Pago Cooperativa perjudica la acción ejecutiva.

Art. 20. – El portador debe dar aviso de la falta de pago a su endosante y al librador dentro de los dos días inmediatos siguientes al del rechazo de la Orden de Pago Cooperativa. Cada endosante debe, dentro de los dos días siguientes a la recepción del aviso, comunicar a su vez a su endosante, indicando los nombres y direcciones de los que han dado los avisos precedentes, y así sucesivamente hasta llegar al librador. En caso de que un endosante no hubiese indicado su domicilio o lo hubiese indicado en forma ilegible, bastará con dar aviso al endosante que lo precede. El aviso puede ser dado en cualquier forma, pero el endosante que lo hace deberá probar que lo envió en el término señalado. La falta de aviso no produce la caducidad de las acciones emergentes de la Orden de Pago Cooperativa, pero el endosante que no comunique al anterior será responsable de los perjuicios causados por su negligencia, sin que dichos perjuicios puedan exceder el importe del título.

Art. 21. – El término de la presentación para el cobro de una Orden de Pago Cooperativa es de sesenta días contados desde la fecha de su libramiento, sea cual fuere el lugar de su emisión y el domicilio de la CAJA DE CREDITO COOPERATIVA contra la cual se gira.

Art. 22.- Todas las personas obligadas en virtud de una Orden de Pago Cooperativa responden solidariamente hacia el portador.

Art. 23. – Queda prohibida la emisión de Ordenes de Pago Cooperativas sin provisión previa de fondos. Al socio que infringiera esta disposición el Consejo de Administración podrá aplicarle las siguientes sanciones: a) Cierre de su Cuenta Personal; b) Expulsión de la Sociedad; c) Caducidad de todos los plazos concedidos para el pago de obligaciones que tuviera pendiente con la entidad, reputándose a todos los efectos legales, como fecha de vencimiento, la del rechazo de la Orden de Pago Cooperativa.

Art. 24. – La CAJA DE CREDITO COOPERATIVA llevará un libro rubricado especial donde hará constar los rechazos por falta de fondos, de las órdenes de Pago Cooperativas. En caso de que un socio reincidiera en la emisión de tales títulos sin provisión de fondos, el Consejo de Administración aplicará obligatoriamente las sanciones

a que se refiere el artículo anterior, lo que se hará saber a la Cooperativa de Crédito de segundo grado a la que estuviese adherida, para que ésta, a su vez, comunique tal circunstancia a todas sus cooperativas asociadas. La nómina de las personas sancionadas se REGISTRARA EN UN LIBRO especial, y las CAJAS DE CREDITO COOPERATIVAS la deberán tener presente al considerar el ingreso de nuevos socios. El afectado podrá pedir su rehabilitación al año de haber sido sancionado.

Art. 25. – Los depósitos en Fondos de Asociados no devengan intereses cuando sean por plazos menores de treinta días. Depósitos y extracciones deben ser asentados en una libreta que la entidad suministrará al socio depositante. A los efectos impositivos, se beneficiarán con la exención prevista para las Cajas de Ahorro.

Art. 26. – La CAJA DE CREDITO COOPERATIVA podrá percibir por los préstamos intereses que no excedan en un punto a la tasa efectiva que perciben los Bancos oficiales por operaciones semejantes. Solamente se reconocerá una comisión adicional de hasta un veinte por ciento sobre la tasa aplicada a cada préstamo, en concepto de recuperación directa por gastos administrativos.

Art. 27. – La CAJA DE CREDITO COOPERATIVA podrá acordar préstamos con las exigencias, condiciones y limitaciones que establezca el respectivo Reglamento Operativo.

Art. 28. – La política crediticia de la entidad, sin perjuicio del debido respeto a los intereses de los socios, deberá orientarse a una acción de bien común.

Art. 29. – Los préstamos serán destinados de la productividad en general, adquisición de maquinarias, herramientas, muebles y útiles destinados a crear o incrementar el proceso de producción de riquezas, a la adquisición de implementos agrícolas, semillas, sementales, hacienda; a la creación, mantenimiento o incrementación de fuentes de trabajo; a la construcción, adquisición, mejora, ampliación o refacción de viviendas; a la pavimentación, veredas, redes eléctricas, gas, instalaciones sanitarias, teléfonos; adquisición y conservación de vehículo para el socio que la utilice en su actividad específica de interés para la comunidad; a ejecución de obras de bien público, como dispensarios, maternidades, escuelas, templos, bibliotecas, estadios; a la adquisición de bienes aplicados al ejercicio profesional; y en general para toda actividad comercial, industrial o social que merezca ser promovida o facilitada.

Art. 30. – No se podrán acordar préstamos para la adquisición de artículos de consumo, salvo que estos sean pedidos por los socios de escasos recursos económicos a quienes la entidad considere necesario asistir como consecuencia de un evento excepcional, verbigracia matrimonio, nacimiento, asistencia médica, o sepelio y en general todo lo que signifique contribuir al afianzamiento de la dignidad de la persona y de la institución familiar.

Art. 31. – La sociedad podrá supervisar el correcto destino del préstamo. La aplicación del crédito a fines distintos del solicitado determinará la caducidad de los plazos concedidos para el pago de la obligación. Su uso para fines de usura, implicará además la

expulsión del socio en cuyo caso se deberá proceder en la forma establecida por el artículo 24º.

Art. 32. – Además de las limitaciones establecidas por la Ley 11.388 queda prohibido a la CAJA DE CREDITO COOPERATIVA participar en cualquier empresa que persiga fines de lucro, sea comercial, agrícola, industrial o de otra clase; comprar bienes muebles o inmuebles que no fueran de uso propio o para fines de carácter social previstos en la presente ley, instalar sucursales, agencias o delegaciones en otras localidades, zonas urbanas o barrios distintos a la de su actividad; afectar a gastos o inmovilizaciones los fondos provenientes de depósitos efectuados por los socios, siendo obligatorio mantener en todo momento disponible como mínimo el cinco por ciento de efectivo sobre los depósitos en Fondo de Asociados y el veinte por ciento sobre los de cuentas personales, disponibilidades que deben permanecer en Caja, cooperativas de crédito de segundo grado o bancos.

Capítulo VI DISTRIBUCIÓN DE LOS EXCEDENTES – LIQUIDACIÓN

Art. 33. – Los excedentes realizados y líquidos, una vez efectuadas las amortizaciones, provisiones y previsiones, tendrán el siguiente destino: a) 20 % al Fondo Reserva Obligatoria; b) 10 % al Fondo de Cultura General y Cooperativa; c) El saldo se distribuirá como retorno en proporción al Capital integrado, no pudiendo superar la tasa máxima que abone el Banco de la Nación Argentina, por depósitos a plazo fijo de ciento ochenta días. El remanente se destinará a acrecentar el Fondo de Cultura General y Cooperativa.

Art. 34. – La disolución y liquidación de la CAJA DE CREDITO COOPERATIVA tendrá lugar en los casos previstos por la Ley 11.388, los artículos 369º y 370º del Código de Comercio, y la pérdida del mínimun de socios previsto por el artículo 2º de la presente Ley.

Capítulo VII COOPERATIVAS DE CREDITO DE SEGUNDO GRADO

Art. 35.- las CAJAS DE CREDITO COOPERATIVAS podrán asociarse entre sí, para constituir una Cooperativa de Crédito de Segundo Grado, a condición de conservar su autonomía e independencia.

Art. 36. – La cooperativa de crédito de segundo grado podrá aceptar como asociadas cooperativas que no sean de crédito.

Art. 37. – A la constitución de una cooperativa de crédito de segundo grado deben concurrir cincuenta CAJAS DE CREDITO COOPERATIVAS como mínimo.

Art. 38. – El estatuto de Cooperativas de Crédito de Segundo Grado establecerá el régimen electoral no pudiendo acordar votos en relación a los aportes d capital.

Art. 39. – El Consejo de Administración de la Cooperativa de Crédito de Segundo Grado sesionará plenariamente una vez cada tres meses por lo menos. Designará de su seno un órgano ejecutivo que tendrá la obligación de reunirse cada quince días.

Art. 40. – El servicio de auditoría de y para la Cooperativa de Crédito de Segundo Grado estará a cargo de profesionales graduados en Ciencias Económicas.

Art. 41. – La Cooperativa de Crédito de Segundo Grado podrá prestar a sus cooperativas asociadas los servicios siguientes a) Recepción de depósitos y extracción mediante Ordenes de Pago Cooperativas; b) Negociado de valores; Cámara compensadora de Ordenes de Pago Cooperativas; d) Préstamos; e) En general, realizar todo tipo de operaciones que faciliten a las cooperativas asociadas el cumplimiento de sus fines; f) Organizar los servicios de auditoría y asesoramiento legal para sus asociadas; g) Promover la constitución de nuevas cooperativas y el afianzamiento de las existentes; h) Promover la difusión y el estudio de la cultura cooperativa.

Art. 42. – Para el mejor cumplimiento de su objeto, podrá la Cooperativa de Crédito de Segundo Grado instalar regionales, filiales o delegaciones en cualquier lugar del país o del extranjero.

Capítulo VIII CONTRALOR PUBLICO

Art. 43. – El informe para otorgamiento de personería jurídica, la vigilancia del regular funcionamiento de los actos y la observancia de las disposiciones legales, reglamentarias y estatutarias pertinentes de las Cooperativas de crédito, estará a cargo de la Dirección Nacional de Cooperativas u organismos competentes de la jurisdicción que corresponda al domicilio social.

Art. 44. – El contralor y la fiscalización de la organización, funcionamiento y liquidación de estas sociedades en todo lo relacionado con su régimen económico-financiero, estará a cargo de la Dirección Nacional de Cooperativas en todos los casos.

Art. 45. – La dirección Nacional de Cooperativas actuará asistida de un Consejo Consultivo compuesto de dos representantes por cada cooperativa de crédito de segundo grado.

Art. 46. – Trimestralmente, las cooperativas de crédito de primero y segundo grado elevarán a la Dirección Nacional de Cooperativas un balance de comprobación, el que será acompañado del correspondiente informe de auditoría. El Balance General que anualmente estas sociedades deben remitir a la Dirección Nacional de Cooperativas y al organismo competente de su jurisdicción también será acompañado en todos los casos del informe de su auditoría.

Art. 47. – Quienes infrinjan las disposiciones de esta Ley, serán sancionados por la Dirección Nacional de Cooperativas, por apercibimiento, con publicidad o sin ella, multa de cinco mil pesos

hasta quinientos mil pesos, clausura del o los locales y cancelación de la inscripción, según la gravedad de los hechos verificados. Responderán de la multa en forma personal y solidaria los consejeros, síndicos y Gerente y/o administrador. La resolución será recurrible dentro del término de quince días de notificada ante la Cámara Nacional de Apelaciones, Sala en lo contencioso administrativo de la Capital Federal, con efecto suspensivo.

Art. 48. – Quienes usen indebidamente la denominación CAJA DE CREDITO COOPERATIVA, serán considerados incurso en el delito que sanciona el art. 172º del código Penal.

Art. 49. – Las cooperativas de crédito están exentas de pago de impuestos. Los poderes públicos fomentarán su constitución y afianzamiento y no dictarán decreto, resolución o reglamento que trabe u obstaculice su normal funcionamiento y desarrollo.

Art. 50. – La presente ley deroga toda disposición en contrario. Son de aplicación subsidiaria las disposiciones de la ley 11.388 y las del Código de Comercio en cuanto no se opongan a las finalidades de esta ley.

Capítulo IX DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Art. 51. – Las cooperativas de crédito que practiquen las operaciones señaladas por el art. 15º deberán adecuar su funcionamiento a las disposiciones de esta ley, dentro de los 360 días contados a partir de su promulgación.

Art. 52.- De forma.

Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos
Sociedad Cooperativa Limitada