

# más sobre la reforma parcial de la ley 20.337

Aarón Gleizer <sup>1</sup>

## Antecedentes

En un artículo recientemente publicado<sup>2</sup> nos referíamos a una probable reforma parcial de la Ley 20.337 y efectuábamos una enumeración no taxativa de los aspectos abordables, aclarando expresamente que los inconvenientes atravesados por las cooperativas no emanaban de esa ley, sino de otros marcos normativos que no reconocen cabalmente la particular naturaleza de estas entidades.

Recordábamos allí que las ediciones 1983 y 1989 del Congreso Argentino de la Cooperación se pronunciaron por mantener la vigencia irrestricta de la Ley 20.337, sin perjuicio de iniciar estudios que condujeran al perfeccionamiento del cuerpo legal, en tanto la edición 2004 avanzó hacia una posición reformista, señalando que “la ley de cooperativas N° 20.337 fue sancionada el 15 de mayo de 1973, en reemplazo de la ley original del año 1926. A partir de los 90, se comenzó a plantear la necesidad de realizar algunas modificaciones con el fin de actualizarla, en función de la evolución del contexto en que actúan las cooperativas”<sup>3</sup>.

Ante el tiempo transcurrido y “las perspectivas que abre el contexto político actual, es imprescindible dar un paso hacia delante y llegar a un acuerdo que resulte beneficioso para el conjunto del sector cooperativo”<sup>4</sup>.

---

(1) Asesor normativo IMFC.

(2) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Reforma parcial de la ley de cooperativas”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 177/2007, pág. 186.

(3) Cfr. “Congreso Argentino de la Cooperación 2004. De cara al nuevo milenio. Por el desarrollo nacional con inclusión social”, ed. Coninagro y Cooperar, Bs. Aires, 2004, pág. 159.

(4) *Ibid.*

---

Continúa expresando el documento que “es necesario idear instrumentos jurídicos que, sin dejar de lado los principios cooperativos definidos por la ACI, permitan competir en este mundo globalizado, teniendo en cuenta que la empresa cooperativa debe constituirse en la generadora de ‘indicadores testigos’ que apunten al logro de una mayor equidad económica y a un mejoramiento de la calidad de vida de sus asociados y de sus comunidades”<sup>5</sup>.

Se afirma seguidamente que “la eventual reforma de la ley N° 20.337 debería contemplar las realidades, hechos y necesidades ocurridos en los ya treinta años de vigencia de la ley. Todo ello requiere la creación de una comisión integrada por COOPERAR y CONINAGRO para que trabaje en forma orgánica y sistemática realizando las consultas que estime conveniente, para la elaboración de un nuevo proyecto de reformas a la ley de cooperativas”<sup>6</sup>.

Todo ello, sin olvidar las presiones reformistas que formaron parte de la ofensiva neoliberal desencadenada durante la década de los noventa, que admitían la incorporación de inversores capitalistas a las cooperativas; en un primer término, con derechos políticos proporcionales al capital aportado<sup>7 8</sup>.

Seguidamente, el Documento Final del CAC 2004 reitera reclamos ya expuestos en las ediciones anteriores, tales como “asegurar que en la eventual sanción de leyes destinadas a determinadas clases de cooperativas en particular, sean íntegramente respetados los principios y orientaciones fundamentales contenidos en la ley 20.337, limitándose a regular los aspectos específicos que correspondan a dichas entidades”<sup>9</sup>; “advertir sobre la necesidad de que se tenga en cuenta y respete la especial naturaleza jurídica y económica de las cooperativas, al dictar leyes que afecten a estas entidades y que se les reconozca igualdad de oportunidades con otras formas jurídicas<sup>10</sup>; “sancionar una nueva ley de radiodifusión que sustituya a la ley 22.285, inspirada en la doctrina de seguridad nacional<sup>11</sup> .....; mientras la sociedad debate una nueva ley de radiodifusión, los poderes públicos deberán dictar una norma que modifique el actual artículo 45 de la ley vigente, eliminando la discriminación hacia las cooperativas<sup>12</sup>

---

(5) (6) Ibid.

(7) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Proyecto de reforma de la Ley N° 20.337”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 106/1997, pág. 223.

(8) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Proyecto de Ley de Cooperativas Agropecuarias”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 124/2000, pág. 105.

(9) (10) (11) (12) Ibid.

---

.....”; “reafirmar el derecho a la participación del propio movimiento cooperativo, a través de sus entidades representativas, en la conducción de la autoridad de aplicación de su régimen legal, según lo establece la ley 20.337 y conforme con la moderna orientación legislativa hacia el autocontrol de estas entidades”<sup>13</sup>; “reconocer los avances logrados en cuanto al progreso y difusión del derecho cooperativo y su autonomía, especialmente en el ámbito universitario y profesional jurídico y, al mismo tiempo, reiterar la necesidad de afirmar y profundizar esa línea de trabajo<sup>14</sup> e “incorporar el reconocimiento de las cooperativas en una próxima reforma constitucional, asegurando el respeto de su autonomía y un trato acorde con su particular naturaleza jurídica y económica”<sup>15</sup>.

Además de reiterar reclamos formulados en ediciones anteriores, la edición 2004 del CAC introdujo, como propuestas novedosas, las de “propiciar la reformulación de las normas técnicas contables para las cooperativas, atendiendo a su naturaleza de propiedad común, gerenciamiento democrático, ausencia de lucro y propósito de satisfacción de necesidades de sus asociados, para lo cual, tomando en consideración experiencias internacionales, deberán ser convocadas las cooperativas en sus distintos niveles, los profesionales dedicados a esas materias, las universidades y los colegios de graduados en ciencias económicas”<sup>16</sup>, como así también “rechazar la pretensión del Comité de Normas Internacionales de Contabilidad (IASC) de exponer el capital social cooperativo como cuenta de pasivo en los estados contables y formular presentaciones ante el INAES y la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas ratificando la posición tradicional en la materia, que lo considera integrante del patrimonio neto”<sup>17</sup>.

Tenemos entonces que por una parte, la praxis cooperativa continúa incorporando temas para el debate, algunos de los cuales fueron comentados anteriormente, en tanto otros son analizados en este trabajo.

Por otra parte, se encuentran en trámite parlamentario dos proyectos de reforma de la Ley 20.337, de la autoría de la Diputada SESMA y de la Senadora CURLETTI, respectivamente, cuyo contenido pasamos a comentar a continuación.

---

(13) (14) (15) (16) (17) Ibid.

---

## Proyecto de la Diputada Sesma

La Diputada LAURA JUDITH SESMA (PS, Córdoba) presentó un Proyecto de Ley de creación de cooperativas de servicios públicos con participación estatal (CSPPE) (Exp. 3179-D-06), que prevé la participación conjunta de dos categorías de integrantes: los socios (el Estado Nacional, los estados provinciales y los municipios) y los asociados (obligadamente todos los usuarios del servicio de que se trate).

Los socios estarán obligados a aportar el capital necesario para solventar las instalaciones, en tanto que los asociados deberán contribuir a cubrir los gastos operativos y las inversiones de mantenimiento del servicio, a través del pago de la tarifa.

El proyecto prevé el funcionamiento de dos tipos de asambleas: una de socios y otra de asociados, y también el de una tercera categoría, correspondiente al personal en relación de dependencia de la CSPPE. El consejo de administración se integrará con miembros de ambas categorías, que tendrán una participación aproximadamente proporcional a los aportes efectuados por cada una de ellas, y además con un representante del personal, designado por los empleados en asamblea única.

Se prevé también el funcionamiento de una comisión fiscalizadora (Proyecto cit., art. 15), de un defensor del usuario (art. 16) y de una comisión de usuarios (art. 17).

Las CSPPE sólo podrán transformarse en cooperativas, por aprobación unánime de los presentes en la asamblea especial extraordinaria de socios y de las dos terceras partes de los presentes en la asamblea especial extraordinaria de asociados. Las cooperativas que surjan de esa transformación sólo podrán ser transformadas ulteriormente en una CSPPE. Cualquier tipo societario podrá transformarse en CSPPE aunque estuviera prohibido por la legislación específica. Además, se faculta al Poder Ejecutivo a transformar en CSPPE a cualquier sociedad del Estado, sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, empresas del Estado, las constituidas o que se constituyan en el futuro por regímenes especiales que presten servicios públicos (Proyecto, art. 18).

Con el voto favorable de las asambleas de ambas clases, las CSPPE podrán integrarse en cooperativas de grado superior para el cumplimiento de objetivos económicos, culturales o sociales (Proyecto, art. 21).

---

Según el art. 22 del Proyecto subexamen, “las CSPPE se registrarán por esta ley y por la ley 20.705 y sus modificatorias (*Ley de Sociedades del Estado*) en tanto sean compatibles con la presente y subsidiariamente por la ley 19.550 y sus modificatorias en cuanto resulten compatibles con las dos indicadas en primer término”.

Llama poderosamente la atención la omisión de referencia a la Ley 20.337, porque más allá de los aspectos particulares, es evidente que por su estructura y funcionamiento las CSPPE constituyen una forma especial del género cooperativo.

Además, las CSPPE sólo pueden transformarse en cooperativas, y a su vez estas cooperativas sólo pueden volver a transformarse en CSPPE (Proyecto cit., art. 18). Por otra parte, el art. 19 les impone la obligatoriedad de contar con el servicio de auditoría externa previsto por el art. 81 de la Ley 20.337, además de estar sujetas a una auditoría anual de la Auditoría General de la Nación.

Por último, el art. 23 del Proyecto analizado establece que “la presente ley tiene carácter de orden público y entrará a regir sin necesidad de reglamentación alguna al día siguiente de su publicación”.

Nuevamente, llama poderosamente la atención que se soslaye la recurrencia a la reglamentación, cuando el articulado parece harto insuficiente para cubrir de antemano la complejidad de las situaciones posibles.

En síntesis, entendemos que el Proyecto de la Diputada SESMA, que por otra parte se encuentra próximo a perder estado parlamentario, pretende promover cierto grado de apoyo económico del Estado para las cooperativas de servicios públicos, pero su aplicabilidad concreta genera numerosas dudas, partiendo de la existencia y funcionamiento de 1237 cooperativas de servicios públicos<sup>18</sup>, muchas de ellas multiactivas, constituidas por el esfuerzo propio y la ayuda mutua de 1.466.349 cooperadores<sup>19</sup>, como así también por la ausencia de criterios aplicables para distribuir el apoyo económico estatal que el Proyecto procura asignar.

---

(18) Cfr. “Las cooperativas y mutuales en la República Argentina, ed. INAES, Bs. Aires, 2007, pág. 43.

(19) Cfr. “Las cooperativas y mutuales en la República Argentina, ed. INAES, Bs. Aires, 2007, pág. 61.

---

Por otra parte, si existiera la voluntad política de apoyar económicamente a las cooperativas de servicios públicos, el Estado podría efectuar aportes económicos en forma de integración de cuotas sociales sin afectar la autonomía de las entidades, según lo prevé el art. 19 de la Ley 20.337.

Para comenzar de algún modo, sería necesario que los poderes públicos establezcan marcos regulatorios adecuados que permitan el razonable desenvolvimiento de las cooperativas de servicios públicos existentes, sin afectar su equilibrio económico-financiero ni su normal funcionamiento.

## **Proyecto de la Senadora Curletti**

La Senadora MIRIAN BELEN CURLETTI (UCR, Chaco), cuyo mandato venció el 9 de diciembre de 2007, presentó un Proyecto de reforma parcial de la Ley 20.337 (Exp. S-2342-07). Propone establecer para las cooperativas un capital mínimo de \$ 25.000, actualizable por el Poder Ejecutivo cada vez que lo estime necesario.

A tal efecto, el Proyecto propone modificar el art. 2º inc. 2º de la Ley, cuya redacción actual establece que las cooperativas “no ponen límite estatutario al número de asociados ni al capital”, por la expresión “no ponen límite estatutario al número de asociados”.

Al mismo tiempo, se intenta reformar el primer párrafo del art. 24 de la ley, cuya redacción actual establece que “el capital se constituye por cuotas sociales indivisibles y de igual valor”, proponiendo agregar la expresión “no podrá ser inferior a \$ 25.000.- (PESOS VEINTICINCO MIL); este monto podrá ser actualizado por el Poder Ejecutivo cada vez que lo estime necesario”.

Para fundamentar su iniciativa, sostiene la legisladora que “la variabilidad del capital ..... deberá ser suficiente para garantizar y dar seguridad a proveedores y/o acreedores ..... y además, permita a las mismas desenvolverse con un adecuado funcionamiento, dándole el respaldo necesario a las operaciones ..... lamentablemente, esta solvencia ..... no se refleja en la realidad, muy por el contrario, la estructura del capital cooperativo resulta frágil e inconsistente ..... por ..... ausencia legal de pautas para establecer la cuantía mínima del capital cooperativo (*cuestión que el Proyecto analizado pretende resolver*) y por el abuso e irresponsabilidad de personas

---

que pretenden desarrollar actividades a través de esta alternativa, sin el adecuado respaldo económico”.

Teniendo en cuenta la diversidad de situaciones existentes en el universo cooperativo, la fijación de un monto mínimo uniforme de capital podría ser solventada y quizás en exceso por las cooperativas de servicios, pero en cambio podría acarrear inconvenientes a las cooperativas de trabajo, donde la crónica insuficiencia de capital suele asumir caracteres graves, especialmente en el caso de las entidades constituidas a partir de la reactivación de empresas fallidas o cerradas, usualmente afectadas por diversos problemas organizativos, jurídicos y económicos<sup>20</sup>.

## **Caracteres esenciales de las cooperativas**

Los caracteres esenciales de estas entidades aparecen definidos en el art. 2º de la Ley 20.337, según el cual “las cooperativas son entidades 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. Conceden un solo voto a cada asociado, 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;
4. Reconocen un interés limitado a las cuotas sociales, si el estatuto autoriza aplicar excedentes a alguna retribución al capital.
5. 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.
6. Distribuyen 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.
7. No tienen como fin principal ni accesorio la propaganda de ideas políticas, religiosas, de nacionalidad, región o raza, ni imponen condiciones de admisión vinculadas con ellas.
8. Fomentan la educación cooperativa.

---

(20) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Proyecto de ley de cooperativas de trabajo”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 180 pág. 408.

- 
9. Prevé la integración cooperativa.
  10. Prestan servicios a sus asociados y a no asociados en las condiciones que para este último caso establezca la autoridad de aplicación y con sujeción a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 42.
  11. Limitan la responsabilidad de los asociados al monto de las cuotas sociales suscriptas.
  12. Establecen la irrepartibilidad de las reservas sociales y el destino desinteresado del sobrante patrimonial en casos de liquidación. Son sujetos de derecho con el alcance fijado en esta ley”.

En opinión de CUESTA, la redacción de este artículo “debería ajustarse a la definición, valores y principios emergentes de la formulación de las conclusiones del Congreso de la ACI, celebrado en Manchester en el año 1995. Ello porque si bien la redacción actual no difiere en lo sustancial de las aludidas formulaciones, resulta insuficiente y es oportuno dentro de la reforma que planteamos, incluir la definición, completar su caracterización con los valores cuya enumeración al igual que el séptimo principio agregado a los seis anteriores, surgen del documento final del Congreso del Centenario”<sup>21</sup>.

La propuesta es interesante, en la medida en que pueda ser expresada en el lenguaje normativo propio de la ley.

## **Número mínimo de asociados**

Según el art. 2º, inc. 5º de la Ley 20.337 las cooperativas “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”.

El comentario pertinente de la Exposición de Motivos de la ley expresa que “el número mínimo de diez asociados se considera exigencia adecuada a las características de las cooperativas, sin perjuicio de prever que, por vía de excepción, la autoridad de aplicación autorice .... que se constituyan con

---

(21) Cfr. CUESTA, Elsa, “Actualización del texto de la Ley N° 20.337”, Informe Jurídico N° 4, ed. Instituto Argentino de Pensamiento Cooperativo (IAPECO), informes N° 1 al N° 9, agosto 2007, pág. 10.

---

menor número cuando las circunstancias lo aconsejen. Se mitiga así el excesivo rigor que eventualmente podría alcanzar la disposición frente a casos debidamente justificados cuya prudente apreciación será de competencia del aludido órgano. En punto a las cooperativas de grado superior, la norma del artículo 85 se hace cargo de la experiencia recogida en la materia, compatibilizando las cambiantes exigencias de la integración cooperativa con un prudente resguardo de la viabilidad de tales organizaciones”.

En tal sentido, en cuanto a cooperativas de grado superior, prevé el art. 85 de la Ley 20.337 que “por resolución de la asamblea, o del consejo de administración ad-referendum de ella, pueden integrarse en cooperativas de grado superior para el cumplimiento de objetivos económicos, culturales o sociales ..... Deben tener un mínimo de siete asociadas ....”.

En materia de excepciones reglamentarias, la Resolución 302/1994 INAC autorizó la formación de cooperativas de provisión de servicios para productores rurales con un número mínimo de seis integrantes, en tanto la Resolución 324/1994 INAC autorizó la constitución de cooperativas de trabajo con el mismo número mínimo de asociados.

La escueta redacción del art. 2º inc. 5º de la Ley 20.337 podría interpretarse como una flexibilidad en ambos sentidos; es decir, que desde un punto de vista teórico el INAES podría autorizar el funcionamiento de cooperativas con un número de integrantes inferior o superior al mínimo general de diez asociados. Pero la interpretación predominante se inclina hacia un mínimo menor, porque se entiende que la exigencia de mayor número de asociados podría dificultar la formación de nuevas cooperativas.

Pero si se observa la realidad de las cooperativas de servicios se advierte fácilmente que todas ellas cuentan con padrones numerosos. En el caso particular de las cooperativas de servicios públicos, resultaría llamativa la hipótesis de una cooperativa de este tipo con pocos asociados, porque induciría a pensar en una pseudo cooperativa.

Del mismo modo, en el caso de las cooperativas de servicio financiero (bancos cooperativos y cajas de crédito cooperativas) la existencia de una entidad con pocos asociados hace presumir la presencia de una entidad lucrativa, solapada tras el ropaje cooperativo.

---

En tal sentido, cabe recordar que el Anteproyecto de Ley de Cajas de Crédito Cooperativas elaborado en 1964 por el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, proponía constituir las cajas de crédito cooperativas con un mínimo de cien asociados.

Si tenemos en cuenta que la Comunicación “A” 4712 del Banco Central establece para la constitución de cajas de crédito cooperativas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires una exigencia mínima de \$ 6.000.000.-, advertimos que diez asociados, aportando \$ 600.000 cada uno, podrían constituir una entidad de este tipo. En nuestra opinión no se trataría en este supuesto de una genuina caja de crédito cooperativa, sino de una entidad financiera lucrativa disfrazada con el ropaje cooperativo.

Las circunstancias descriptas nos llevan a reflexionar sobre la necesidad de establecer para la constitución de cooperativas de servicios una cantidad significativamente superior al número de diez asociados actualmente vigente, bien que escalonando temporalmente la exigencia para evitar el bloqueo inicial de los proyectos.

Algunos datos de la experiencia internacional refuerzan esta hipótesis. Por ejemplo, en Italia, si bien rige una exigencia mínima general de nueve asociados, para las cooperativas de consumo se establece un mínimo de cincuenta miembros<sup>22</sup>, en tanto la Ley de Cooperativas de Cataluña exige un mínimo de 600 asociados si realizan su actividad principal en Barcelona, de 300 en las otras ciudades de la región autónoma con población superior a 20.000 habitantes, de 150 en las ciudades que registren de 5.000 a 20.000 habitantes y de 75 asociados en las poblaciones con un número menor de habitantes<sup>23</sup>.

Por su parte, expresa HAGEN que “a fin de respetar la libertad de asociación, se deben limitar las restricciones a la cantidad de asociados de una cooperativa. La viabilidad económica de las cooperativas con muy pocos asociados, es sin embargo, por lo general precaria”<sup>24</sup>.

---

(22) Cfr. BRUNETTI, Antonio, “Tratado del derecho de las sociedades”, Tomo III, Cap. II, N° 1135, pág. 376, ed. Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, Bs. Aires, 1960, citado por ALTHAUS, Alfredo, *Tratado de Derecho Cooperativo*, pág. 218

(23) Cfr. “Llei de cooperatives de Catalunya”, ed. Departament de Treball, Direcció General de Cooperació, Generalitat de Catalunya, pág. 31.

(24) Cfr. HAGEN, Henry, “Lineamientos para la legislación cooperativa”, en *Revista de la Cooperación Internacional*, vol. 34, N° 2-2001, pág. 65.

---

Bajo estas condiciones, “otorgarles personería jurídica podría estar en contra del interés de sus posibles socios y acreedores. Esta es la razón por la cual la mayor parte de la legislación exige tres, como cantidad mínima de asociados”<sup>25</sup>.

Las experiencias de un país “podrían requerir que se establezcan distintas cantidades mínimas de asociados, de acuerdo al tipo de cooperativa. De este modo, la cantidad podría ser mayor para las cooperativas de consumo que para las cooperativas de producción, estando entre estas dos la cantidad mínima para las cooperativas de servicios”<sup>26</sup>.

En cuanto a la cantidad máxima de asociados, señala el mismo autor que “en teoría, el principio de puertas abiertas no autoriza restricción alguna respecto de la cantidad de asociados. En la práctica, la cantidad de asociados debe ser compatible con el objeto de la cooperativa en cuestión. De igual manera que con la cantidad mínima de asociados, es difícil definir el máximo absoluto o los límites relativos para los distintos tipos de cooperativas”<sup>27</sup>.

Se puede notar que “en general, los problemas aumentan con la cantidad de asociados. Cuanto más asociados haya, más difícil será mantener una forma democrática de administración; menos asociados se identifican mejor con su cooperativa. La descentralización por medio de asambleas regionales y/o por secciones, combinadas con una administración más efectiva, pueden compensar parte de las consecuencias negativas de una gran cantidad de asociados, pero no los pueden hacer desaparecer”<sup>28</sup>.

Los problemas “varían también con el tipo de cooperativa. Es así que el tamaño de una cooperativa de consumo tiene poca influencia sobre el proceso de toma de decisiones, mientras que la cantidad necesariamente alta en una cooperativa de ahorro y crédito exige mecanismos de trabajo algo más complejos. Las cooperativas de producción probablemente sufrirán si la cantidad de asociados supera ciertos límites. La cuestión deberá quedar en manos de los asociados para su decisión, si fuese necesario”<sup>29</sup>.

En tal sentido, la existencia y funcionamiento de entidades como el Banco Credicoop Cooperativo Limitado, con comisiones de asociados actuando de-

---

(25) (26) (27) Ibid.

(28) (29) Ibid.

---

mocrática y participativamente en cada una de sus más de 230 casas, parece refutar las prevenciones del autor citado<sup>30</sup>.

## Uso del término cooperativa

Según el art. 3º de la Ley 20.337 “la denominación social debe incluir los términos ‘cooperativa’ y ‘limitada’ o sus abreviaturas. / No pueden adoptar denominaciones que induzcan a suponer un campo de operaciones distinto del previsto por el estatuto o la existencia de un propósito contrario a la prohibición del artículo 2º inciso 7º”.

Recordemos que el art. 2º inc. 7º de la ley establece que las cooperativas “no tienen como fin principal ni accesorio la propaganda de ideas políticas, religiosas, de nacionalidad, región o raza, ni imponen condiciones de admisión vinculadas con ellas”.

Por su parte, el art. 1º de la Resolución 117/85 SAC determina que “las cooperativas deberán incluir en su denominación social los términos ‘cooperativa’ y ‘limitada’, o sus abreviaturas, es decir, ‘Coop.’ y ‘Ltda.’, respectivamente, en forma perfectamente legible, absteniéndose del uso de iniciales”.

Evidentemente, el legislador quiso reservar el uso del término “cooperativa” exclusivamente para las entidades constituidas de conformidad con las prescripciones de la Ley 20.337. No obstante esta razonable previsión, la heterogeneidad de nuestro ordenamiento jurídico determina que además de las cooperativas formal y sustancialmente constituidas en los términos previstos por la Ley 20.337, puedan existir entes de otra naturaleza que utilicen para su identificación la denominación “cooperativa”.

Nos referimos, concretamente, a los entes constituidos en los términos previstos por el art. 25, inc. a) de la Convención Colectiva de Trabajo 307/73, suscripto entre la Asociación Argentina de Actores y la Asociación de Promotores Teatrales Argentinos, según el cual “cuando se trate de cooperativas de teatro, el empresario no permitirá el debut sin el aval de la Asociación

---

(30) Cfr. GLEIZER, Aarón, “La experiencia del Movimiento Cooperativo de Crédito en la República Argentina como instrumento de transformación económica y social”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 4/1981, pág. 429.

---

Argentina de Actores acerca de la constitución de la cooperativa, el que se efectiviza en la visación del correspondiente contrato de cooperativa. Caso contrario, la empresa de sala será responsable de los haberes de los beneficiarios de este convenio”.

Evidentemente, se trata en este caso de una forma asociativa especial, nacida al amparo de una convención colectiva de trabajo, que más allá de ciertas similitudes, es funcionalmente distinta de las cooperativas clásicas.

Pensamos que en aras de la generalización de la figura cooperativa, con obvio respeto de las particularidades de cada caso, una eventual reforma de la Ley 20.337 podría contemplar e incorporar la figura de la cooperativa de actores, con un criterio similar al aplicado en el caso de las cooperativas escolares, debidamente reconocidas con sus caracteres específicos por el art. 114 de esa ley.

En el ínterin, si en determinadas circunstancias se produjera una proliferación de esta figura, podría resultar aconsejable identificar separadamente a las cooperativas constituidas según la Ley 20.337 y a las cooperativas constituidas en los términos del art. 25, inc. a) de la C.C.T. 307/73.

## **Acto cooperativo**

Señalábamos recientemente que “la introducción del acto cooperativo en nuestra legislación constituye uno de los grandes aportes de la Ley 20.337”<sup>31</sup>. Según el art. 4º del mencionado cuerpo legal, “son actos cooperativos los realizados entre las cooperativas y sus asociados y por aquellas 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 con otras personas”.

Vemos así que “a diferencia de su par brasileña, la legislación nacional otorga la calificación de actos cooperativos a los realizados por las cooperativas entre sí, aunque no se encuentren asociadas. Pero la diferencia más importante consiste en que nuestra ley extiende también la calificación de actos cooperativos a aquellos que las cooperativas realicen con terceros no

---

(31) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Reforma parcial de la ley de cooperativas”, en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 177/2007, pág. 186.

---

asociados, aunque esta calificación es válida para las cooperativas pero no para la contraparte”<sup>32</sup>.

Recordábamos entonces que “la extensión del acto cooperativo a las operaciones realizadas con terceros no asociados a la cooperativa ha sido criticada, entre otros, por ALTHAUS<sup>33</sup> y CUESTA<sup>34</sup>, en tanto ha sido defendida por CARR<sup>35</sup>.

Recordábamos también que “PASTORINO ha señalado al respecto que ‘la doctrina no ha logrado una interpretación acabada de este precepto. No es fácil explicar cómo un acto bilateral puede tener una naturaleza para una parte y otra distinta para la otra parte. Las leyes pueden, y así lo hacen regular la realidad; pero no pueden inventarla’”<sup>36</sup>.

Señalábamos allí que “en nuestra opinión, la naturaleza específica de los actos cooperativos corresponde a la rama a la que pertenece la cooperativa que los realiza. Si recordamos que al elevar la Comisión de Códigos del Senado el informe de la que en definitiva sería la primera y sabia Ley 11.388 de Cooperativas, recomendó continuar la sanción de esa norma general con regulaciones específicas para cada rama de la Cooperación, deberíamos concluir que la hipotética sanción de normas particulares para cada rama cooperativa, implicaría regular las características particulares del acto cooperativo para cada una de estas ramas; esto es, el acto cooperativo de consumo (de bienes y servicios por parte de consumidores finales), el acto cooperativo de provisión de bienes y servicios intermedios, el acto cooperativo de trabajo, etcétera”<sup>37</sup>.

Recordábamos entonces que “a modo de conclusión, señala REZZONICO que “la teoría del acto cooperativo, nacida por la necesidad de encontrar una explicación jurídica a una realidad económica diferenciada, puede terminar

---

(32) Ibid.

(33) Cfr. ALTHAUS, op. cit., pág. 127, citado por GLEIZER, “Reforma parcial ....”

(34) Cfr. CUESTA, Elsa, “Derecho cooperativo”, ed. Abaco, Bs. Aires, 1987, pág. 106, citado por GLEIZER, op. cit.

(35) Cfr. CARR, Juan Carlos, “Acto cooperativo”, ed. Centro de Estudios e Investigaciones del cooperativismo de crédito, Bs. Aires, 1983, pág. 83, citado por GLEIZER, op. cit.

(36) Cfr. PASTORINO, Roberto Jorge, “Teoría General del Acto Cooperativo”, Intercoop Editora Coop. Ltda., Bs. Aires, 1993, pág. 17, cit. por GLEIZER, op. cit.

(37) Cfr. GLEIZER, “Reforma parcial ....”.

---

resultando un arma efectiva para la defensa de la identidad cooperativa en la lucha contra su insensible desnaturalización”<sup>38</sup>.

Por su parte, en opinión de CUESTA el art. 4º de la Ley 20.337 “merece un ajuste, estableciéndose claramente sus efectos y diferenciación con otros actos jurídicos, facilitándose así afianzar el eje de la autonomía del derecho cooperativo que en los hechos, a través de la supletoriedad de normas de otras ramas del derecho, cada vez se asimilan más a actos jurídicos tales como los de comercio, adoptando la doctrina y jurisprudencia relativas a ellos, a la vez que marginan el carácter axiológico del acto jurídico propio del sistema cooperativo”<sup>39</sup>.

De este modo, CUESTA efectúa una exposición conceptual sobre el acto cooperativo, sin entrar en la enunciación expresa de textos.

## **Trámite constitutivo**

En relación con el trámite para la constitución de cooperativas, señala CUESTA que “el procedimiento administrativo para el reconocimiento y autorización para funcionar de nuevas cooperativas, ha ido variando por vía de reglamentaciones administrativas. Atento a ello, debería ajustarse su redacción a fin de dar seguridad jurídica a la vez que mayor agilidad en los trámites”<sup>40</sup>.

Entendemos que la autora se refiere a la Resolución 4069/05 del INAES, cuyo art. 1º exige para la constitución de cooperativas, entre otros elementos, la presentación de “copia del acta constitutiva, firmada por la totalidad de los administradores titulares, con sus firmas certificadas”.

Debe entenderse que la mención del acta en singular, modifica, mediante una norma de menor jerarquía, el art. 9º de la Ley 20.337, según el cual “tres copias del acta de constitución firmadas por todos los consejeros y acompañadas de la constancia del depósito en un banco oficial o cooperativo de la vigésima parte del capital suscripto ....”, lo que en nuestra opinión fundamenta el pedido de adecuación expresado por CUESTA.

---

(38) Cfr. REZZONICO, Alberto E., “Reflexiones sobre el acto cooperativo”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 173/2006, pág. 388, cit. por GLEIZER, op. cit.

(39) Cfr. CUESTA, “Actualización ....”.

(40) *Ibid.*

---

## Libro “Registro de asociados”

Según el art. 24 de la Ley 20.337 “el capital (*de las cooperativas*) se constituye por cuotas sociales indivisibles y de igual valor. / Las cuotas sociales deben constar en acciones representativas de una o más, que revisten el carácter de nominativas. / Pueden transferirse sólo entre asociados y con acuerdo del consejo de administración en las condiciones que determine el estatuto”.

ALTHAUS censura la confusión conceptual entre acción y título representativo, advirtiendo además que cuota social y acción son conceptos antinómicos. La acción, propia de las sociedades de capital, se caracteriza por “su incorporación a un título valor esencialmente negociable, correspondiendo los derechos emergentes de aquella, al poseedor de éste”<sup>41</sup>.

Agrega el autor citado que “mal se compadece con esta calidad, el régimen de transmisibilidad de las cuotas sociales fijado en la ley, circunscripto a quienes ya revisten el carácter de asociados, y subordinado a la concurrencia de las condiciones estatutariamente previstas y a la conformidad expresa del consejo de administración (L.C., art. 24 *in fine*), Es, pues, doblemente criticable la terminología legal. Más acertado, indudablemente, está el art. 120, inc. 3, al utilizar la denominación de ‘certificados’ para referirse a tales títulos<sup>42</sup>.

En materia de integración de cuotas sociales, señala el art. 25 de la misma ley que “las cuotas sociales deben integrarse al ser suscriptas, como mínimo de un cinco por ciento (5%) y completarse la integración dentro del plazo de cinco (5) años de la suscripción”.

En cuanto a las formalidades, determina el art. 26 de la ley que “el estatuto debe establecer las formalidades de las acciones. Son esenciales las siguientes:

- 1º Denominación, domicilio, fecha y lugar de constitución.
- 2º Mención de la autorización para funcionar y de las inscripciones previstas por esta ley.
- 3º Número y valor de las cuotas sociales que representan.
- 4º Número correlativo de orden y fecha de emisión.

---

(41) Cfr. ALTHAUS, op. cit., pág. 320.

(42) Ibid.

---

5° Firma autógrafa del presidente, un consejero y el síndico. El órgano local competente puede autorizar, en cada caso, el reemplazo de la firma autógrafa por impresión que garantice la autenticidad de las acciones”.

En relación con los certificados de aportes (impropiamente denominados “acciones” por el texto legal), expresa ALTHAUS que “su naturaleza no es otra, a nuestro juicio, que la de un mero documento probatorio, cuya posesión no engendra derecho alguno, porque este existe sin necesidad de aquel. La prueba de lo expuesto la da el relativo desuso en que ha caído en nuestra práctica cooperativa: es frecuente que las cooperativas no lleguen a emitir estos certificados o no los entreguen a sus asociados; si lo hacen, no cumplen en los hechos ninguna función legitimante, desde que no se exige su presentación para tener acceso a las asambleas, gozar de los servicios sociales o percibir el dividendo limitado, y a veces ni siquiera para el reembolso de las cuotas sociales que supuestamente ‘constan’ en él. Generalmente, las cooperativas suelen manejarse, con exclusividad, en base a las constancias de su registro de asociados, y estos cuentan, como único comprobante, con el recibo correspondiente a la integración de las cuotas”<sup>743</sup>.

Por nuestra parte, podemos agregar que el modo general de integración ulterior de las cuotas sociales cooperativas por montos irregulares, en proporción al uso real o potencial de los servicios sociales según lo previsto por el art. 27 de la ley, ha profundizado la brecha entre ese modo de integración real y la posibilidad de instrumentarlo mediante los certificados previstos por el referido art. 26.

Entendemos, en consecuencia, que podría resultar justificada la adecuación de los artículos 24 y 26 de la Ley 20.337, previendo la emisión de un certificado institucional que acredite la calidad de asociado y reservando a los recibos y demás comprobantes emitidos por la cooperativa para respaldar las operaciones que realice, la función probatoria de los aportes de cuotas sociales efectuados por los asociados.

Esta distinción entre la acreditación institucional de la calidad de asociado y la probanza del aporte de cuotas sociales estaría en línea, además, con lo previsto en materia de libros sociales por el art. 38 in fine de la Ley, según el cual “el órgano local competente puede autorizar por resolución fundada, en cada

---

(43) Cfr. ALTHAUS, op. cit., pág. 322.

---

caso, el empleo de medios mecánicos y libros de hojas movibles en reemplazo o complemento de los indicados”.

## **Aporte proporcional al uso real o potencial de los servicios sociales**

Según el art. 27 de la Ley 20.337 “el estatuto puede establecer un procedimiento para la formación e incremento del capital en proporción con el uso real o potencial de los servicios sociales”.

El comentario pertinente de la Exposición de Motivos, después de señalar las limitaciones que la habitual falta de rentabilidad impone al crecimiento del capital cooperativo, expresa que “parecería, pues, de toda lógica, que se hubiera previsto un mecanismo de carácter imperativo orientado a establecer que la formación del capital guarde una relación proporcional con el uso de los servicios sociales, sea éste real o potencial. Empero, luego de analizar el asunto en detalle se llegó a concluir que aunque ello es deseable como desideratum, no parece conveniente establecerlo obligatoriamente en la ley, toda vez que la cooperativa podría financiar sus operaciones a través de la constitución de diferentes formas de pasivo, incluido el sistema de fondo rotativo a cargo de los propios asociados en proporción a sus operaciones”.

Por otra parte, el carácter potestativo de la redacción utilizada, al afirmar que “el estatuto puede establecer un procedimiento”, lleva a preguntarse sobre el procedimiento aplicable en caso de silencio estatutario.

En nuestra opinión, dado que la cuestión no aparece entre las materias taxativamente reservadas a la asamblea por el art. 58 de la Ley 20.337, en caso de silencio del estatuto la determinación detallada del procedimiento aplicable para la integración de cuotas sociales será del resorte del consejo de administración, debiéndose respetar pautas de equidad y razonabilidad para no incurrir, por ejemplo, en la hipótesis de exclusión masiva de asociados que procura prevenir la Ley 25.027.

Esta ley, surgida de la iniciativa del entonces diputado Floreal Gorini, procura prevenir la consumación de maniobras de exclusión masiva, efecto éste que puede lograrse, por ejemplo, aprobando una elevación desmesurada del valor de las cuotas sociales, que al no poder

---

ser afrontada por un número significativo de asociados implique su virtual exclusión de la cooperativa.

En tal sentido, el art. 1º de la Ley 25.027 establece que “en ningún caso las asambleas o los consejos de administración de las cooperativas podrán adoptar decisiones que en forma directa o indirecta impliquen la pérdida de la condición de asociado para un número superior al diez por ciento del padrón registrado al cierre del último ejercicio social”, en tanto que según el art. 2º de la misma ley, “la autoridad de aplicación de la Ley 20.337 dictará las normas reglamentarias pertinentes para asegurar el cumplimiento de las prescripciones de la presente ley”.

Hasta el momento, el INAES no ha dado cumplimiento al mandato encomendado.

## **Prenda y embargo de cuotas sociales**

Según el art. 34 de la Ley 20.337 “la constitución de prenda o embargo judicial no afecta los derechos del asociado”.

Según el comentario pertinente de la Exposición de Motivos de la Ley “se deja claramente establecido que la constitución de prenda o embargo judicial no afecta los derechos del asociado, es de carácter personal y no está exclusivamente vinculada con la tenencia de los certificados. Todo ello, sin perjuicio de los otros efectos a que den lugar las situaciones mencionadas. Obviamente, para el reembolso de las cuotas rigen las normas de esta ley que caracterizan en forma especial el capital de las cooperativas”.

Probablemente, la norma debió haber establecido que la constitución de prenda o embargo judicial no afecta los derechos políticos del asociado, porque los derechos económicos podrían verse afectados en alguna medida, no obstante existir algunas restricciones en la materia.

En tal sentido, ALTHAUS, después de analizar diversas alternativas para el caso de embargo de cuotas sociales, concluye que “la situación del acreedor embargante de cuotas sociales en la cooperativa, es notablemente menos favorecida que la imperante en las sociedades comerciales, al no estarle consentido ni la obtención de su ejecución forzada, ni el goce de un plazo cierto para cobrar por otra vía que a través de los dividendos limitados y, en su caso, de los retornos”<sup>44</sup>.

---

(44) Cfr. ALTHAUS, op. cit., pág. 329.

---

## **Criterio de distribución de excedentes**

Al comentar los caracteres esenciales de las cooperativas, señalábamos que según el art. 2º, inc. 6º de la Ley 20.337 ellas “distribuyen 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”.

A su vez, según el art. 42, ap. 5º, inc. d) de la ley “de los excedentes repartibles se destinará ..... el resto para su distribución entre los asociados en concepto de retorno ..... en las cooperativas o secciones de crédito, en proporción al capital aportado o a los servicios utilizados, según establezca el estatuto.”

En tal sentido, el comentario pertinente de la Exposición de Motivos de la ley expresa que “el apartado d) introduce una variación respecto de la Ley N° 11.388 en materia de cooperativas de crédito. Sin pretender enjuiciar y agotar los atendibles argumentos que sostienen dos posiciones diversas: distribución en proporción al capital o en proporción a los servicios utilizados, se ha optado por autorizar ambas bases de prorateo. El estatuto, como expresión de la voluntad social, determinará en cada caso la forma de distribución en este tipo de cooperativas”.

Recordamos que el art. 2º, inc. 17º, ap. d) de la anterior Ley 11.388 establecía que “solo podrán denominarse ‘cooperativas’ las sociedades que además de ese título, reúnan los caracteres siguientes ..... De las utilidades realizadas y líquidas de cada ejercicio se destinará por lo menos el 5% al fondo de reserva y se distribuirá el 90% entre los socios ..... en las cooperativas o secciones de crédito, en proporción al capital”.

Vemos entonces que la ley vigente sustituyó el criterio único de retorno en proporción al capital aportado (distinto del criterio general de retorno en proporción a los servicios utilizados, conjuntamente aplicado por la ley anterior y por la actual para las restantes cooperativas) por la opción bivalente (capital o servicios).

A esta altura de los acontecimientos y a la luz de las experiencias recogidas, nos inclinamos por proponer la generalización del criterio de distribución en proporción a los servicios utilizados para las cooperativas de todas las ramas, incluso las de crédito. Ello así, porque en nuestra opinión la distribución de retornos en proporción al capital aportado favorece a los asociados “inversores” (que sólo pueden encontrar rentabilidad significativa en caso de

---

efectuar aportes importantes), desnaturalizando así el carácter de servicio que deben revestir todas las cooperativas, incluso las de crédito.

El carácter servicial de las cooperativas sólo puede asegurarse con la distribución de retornos en proporción a los servicios utilizados (en el caso, los servicios crediticios). Tal como señalábamos anteriormente, en el caso de las cooperativas de servicio financiero (bancos cooperativos y cajas de crédito cooperativas) la existencia de una entidad con pocos asociados hace presumir la presencia de una entidad lucrativa, solapada tras el ropaje cooperativo.

En atención a los elementos expuestos, proponemos reformar el art. 42, ap. 5º, inc. d) de la Ley 20.337, asignándole la siguiente redacción: “En las cooperativas o secciones de crédito, en proporción a los servicios utilizados”.

De este modo, quedaría consagrado para las cooperativas de todas las ramas el criterio único de distribución de excedentes en proporción a los servicios utilizados por cada asociado.

## **Fondo de acción asistencial y laboral o para estímulo del personal**

Según el art. 42, inciso 2º de la Ley 20.337 el cinco por ciento de los excedentes repartibles debe destinarse “al fondo de acción asistencial o laboral o para estímulo del personal”.

En tal sentido, señala CUESTA que “al igual que el fondo de educación y capacitación cooperativa, el 5% de los excedentes destinado al fondo asistencial y laboral, debe tener plazo de aplicación. La reglamentación respectiva, deberá indicar los distintos conceptos dentro del aspecto general del fondo, a fin de que ello no choque con modalidades propias de otras ramas del derecho<sup>45</sup>”, esto último, en obvia referencia al derecho laboral.

Según la Resolución 177/83 del INAC, los recursos del referido fondo deben ser necesariamente aplicados en el transcurso del ejercicio siguiente a aquel en el que fueron generados. Hubiera sido preferible que el plazo de aplicación estuviera establecido en la ley, en forma similar a lo previsto para el fondo de educación y capacitación cooperativas, dejando a la reglamentación la definición de los destinos admitidos para ello, en forma similar a la deter-

---

(45) Cfr. CUESTA, “Actualización ....”.

---

minación de los destinos del fondo de educación y capacitación cooperativas que regula la Resolución 577/84 de la SAC.

## **Asambleas de distrito y asamblea general de delegados**

Prevé el art. 50 de la Ley 20.337 que “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”.

Continúa señalando el art. 50 que “las asambleas electorales de distrito se realizarán al solo efecto de elegir delegados por simple mayoría de votos. El cargo se considerará vigente hasta la próxima asamblea ordinaria, salvo que el estatuto lo limite a menor tiempo”.

Señala también el art. 50 que “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”.

Cabe recordar que la antecedente Ley 11.388 imponía el funcionamiento de las asambleas de distrito cuando la entidad superara la cantidad de diez mil asociados, cantidad esta que la ley actual reduce a la mitad.

Según ALTHAUS, “encontramos criticable la disminución del límite que torna imperativa la realización de este tipo de asambleas, que recurriendo a un símil político, podríamos decir realizadoras de una democracia indirecta dentro de la cooperativa. Si bien es difícilmente concebible la realización de una asamblea con participación efectiva de más de cinco mil asociados, debió tenerse en cuenta, con criterio realista, el fenómeno del creciente ausentismo en las asambleas, en cuya virtud, en los hechos, sólo concurre una mínima proporción de los asociados activos. Ello torna injustificada la reforma, máxime frente a los inconvenientes prácticos, riesgos y restricciones a los derechos de los asociados, que comporta este régimen. En nuestra opinión, debió mantenerse el límite de diez mil asociados que establecía la ley 11.388 (íbid., art. 2, inc. 21), sin perjuicio de facultar a la cooperativa a establecerla estatutariamente, cuando sus peculiares circunstancias así lo aconsejaren”<sup>46</sup>.

---

(46) Cfr. ALTHAUS, pág. 395.

---

En este aspecto, la ley vigente “ciñe el cometido de las asambleas de distrito, al puramente electoral. Desde luego, ello tiende a dar una mayor libertad de acción a los delegados, que no quedan vinculados a instrucciones precisas que acaso resulten inadecuadas, a la luz de la deliberación general. Pero eso mismo entraña un peligro, agravado por la duración del cargo, en principio y salvo limitación estatutaria, hasta la próxima asamblea ordinaria, con la consiguiente posibilidad de intervenir los delegados elegidos con vistas a un determinado acuerdo, en cuantas asambleas extraordinarias se convoquen en el ínterin, de los más diversos contenidos posibles, con lo que su elección entraña, figuradamente, una firma en blanco respecto de las decisiones a adoptar por vía asamblearia durante el dilatado lapso de un ejercicio. El criterio seguido es, naturalmente, materia de política legislativa, pero entendemos que debió combinarse con la restricción de la vigencia del cargo a la asamblea que motivó la elección de delegados, a fin de posibilitar, cuanto menos, una nueva consulta electoral directa a los asociados, en caso de celebrarse una nueva asamblea con diverso orden del día. Este resultado puede lograrse, no obstante, a través de una expresa previsión estatutaria en tal sentido”<sup>47</sup>.

En los últimos años han surgido desde el sector de las cooperativas de servicios públicos reclamos contra los inconvenientes que la persistencia de un clima electoral casi permanente provocaría sobre la gestión social, que se remediarían extendiendo la duración de los cargos y disminuyendo la frecuencia de realización de las asambleas. Se ubicaban en esa dirección los proyectos de los diputados GIUBERGIA<sup>48</sup> y MARCONETTO<sup>49</sup>.

En coincidencia con esta postura, señala el Documento Final del Congreso Argentino de la Cooperación en su edición 2004 que “en las cooperativas que realizan sus asambleas mediante delegados elegidos en asambleas de distrito, los procesos electorales anuales obligan a la entidad a dispensar muchos esfuerzos y recursos para elegir los delegados que integren la asamblea. Por ello se propicia conjugar el principio de representación electiva y necesaria que contiene la ley con el establecimiento de una secuencia electoral que no afecte el funcionamiento del ente y a la par facilite un mayor conocimiento del quehacer de la cooperativa por parte de los delegados, consejeros y síndicos que conforman

---

(47) *Ibid.*, pág. 399.

(48) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Proyecto de reforma parcial de la Ley N° 20.337, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 149/2003, pág. 432.

(49) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Reforma parcial de la ley de cooperativas”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 177/2007, pág. 186.

---

las asambleas. Para concretarlo, se propicia una reforma de la ley 20.337 que extienda a dos ejercicios el mandato de los delegados y a cuatro años el máximo previsto para la duración de los cargos de consejeros y síndicos<sup>50</sup>.

Finalmente, expresa CUESTA que “esta es una disposición que, no obstante el propósito del legislador, que entendemos no ha sido otro que asegurar la participación de los asociados en el caso enumerado en la norma, la aplicación obligatoria de esta disposición a cooperativas que superen cinco mil asociados, ha resultado en la práctica un procedimiento perturbador del funcionamiento de la cooperativa como empresa, a punto tal que la politización de los procedimientos, ha redundado en una desvirtuación del proceso democrático. Entendemos que como paliativo a estos aspectos, podría sustituirse el carácter obligatorio de la realización de asambleas electorales de distrito, por la facultad de hacerlas u otra solución surgida de una amplia discusión entre quienes tengan la responsabilidad de redactar el anteproyecto de reforma<sup>51</sup>.”

La persistencia de un clima de asamblea permanente puede afectar el funcionamiento operativo de la entidad, pero entendemos que la solución a este problema debería buscarse estimulando la participación orgánica del mayor número de asociados comprometidos, para desarrollar trabajo institucional en comisiones colaboradoras del consejo de administración, sin inmiscuirse en el funcionamiento operativo.

## **Revocación de mandatos “ad nutum”**

En relación con la revocación ad-nutum del mandato de consejeros y síndicos prevista por el art. 59 de la Ley 20.337, expresa CUESTA que “la inestabilidad que genera esta disposición en la continuidad de la administración y la fiscalización interna, genera falta de confianza a la hora de decidir la formalización de contratos con otras instituciones ajenas al campo cooperativo, y aún dentro de él. Opinamos que tal situación se superaría exigiendo una mayoría especial para adoptar la decisión de remoción, lo que no obstaría al juego de la democracia<sup>52</sup>.”

---

(50) Cfr. “Congreso Argentino de la Cooperación 2004. De cara al nuevo milenio. Por el desarrollo nacional con inclusión social”, ed. Coninagro y Cooperar, Bs. Aires, 2004, pág. 103.

(51) Cfr. CUESTA, “Actualización .....”.

(52) Ibid

---

Sobre este tema, expresa el Documento Final del CAC 2004 que “también se estima necesaria una reforma del régimen previsto en la ley para la remoción de los consejeros y síndicos por resolución de la asamblea, requiriendo siempre causa fundada, y el voto afirmativo de no menos de dos tercios de los asociados o delegados presentes cuando la remoción no haya figurado en el orden día de la asamblea”<sup>53</sup>.

## **Prohibiciones e incompatibilidades**

Sobre este tema sostiene CUESTA que “las incapacidades, inhabilidades e incompatibilidades, deben ajustarse a la legislación vigente”<sup>54</sup>. La frase parecería encerrar una tautología, ya que los conceptos enunciados en el art. 64 de la Ley 20.337 constituyen precisamente la legislación vigente en la materia.

## **Responsabilidad de consejeros y síndicos**

En relación con las disposiciones de los arts. 74 y 80 de la Ley 20.337, afirma CUESTA que “debería mejorarse el tratamiento de la responsabilidad de los consejeros o la eximición de ella, y las normas concordantes atinentes a la sindicatura, conteniendo así un sistema que no precise de la aplicación supletoria de disposiciones de las sociedades comerciales”<sup>55</sup>.

## **Funciones de la sindicatura**

Acerca de las funciones de la sindicatura, que el art. 79 de la Ley 20.337 denomina “atribuciones” y que según ALTHAUS deben ser interpretadas como “atribuciones y deberes”<sup>56</sup>, sostiene CUESTA que “la función del síndico no debe consistir sólo en facultades. La importancia de la función de la fiscalización interna, justifica que la enumeración de la norma aludida sea precedida por la expresión ‘deberes y facultades’<sup>57</sup>”

---

(53) (54) (55) Ibid

(56) Cfr. ALTHAUS, “Tratado .....”, pág. 494.

(57) Cfr. CUESTA, “Actualización .....”.

---

## Cooperativas prestadoras de servicios públicos

En esta materia recordamos que el art. 104 de la Ley 20.337 establece que “las cooperativas que tengan a su cargo concesiones de servicios públicos, o permisos que signifiquen autorización exclusiva o preferencial, podrán ser fiscalizadas por la autoridad respectiva. Esta fiscalización se limitará a vigilar el cumplimiento de las condiciones de la concesión o el permiso y de las obligaciones estipuladas en favor del público. Los fiscalizadores podrán asistir a las reuniones del consejo de administración y a las asambleas y hacer constar en acta sus observaciones, debiendo informar a la autoridad respectiva sobre cualquier falta que advirtieran. Deben ejercer sus funciones cuidando de no entorpecer la regularidad de la administración y de los servicios sociales”.

En tal sentido, el extraordinario desarrollo alcanzado en los últimos tiempos por las cooperativas de servicios públicos, que cubre una gama cuantitativa y cualitativamente creciente de prestaciones, ha generado un conjunto de problemas normativos exhaustivamente analizados por CRA-COGNA<sup>58</sup>, partiendo de la definición del marco jurídico propio, la naturaleza de la concesión, la condición jurídica de estas cooperativas, la superposición de controles, el carácter voluntario de la asociación en las cooperativas, el impacto negativo de la prestación de servicios a no asociados (que nos llevara a postular el regreso a la mutualidad estricta)<sup>59</sup>, los derechos del consumidor, la capitalización o más bien su insuficiencia crónica, los aspectos políticos, la diversidad de servicios prestados, la asociación con el Estado y las políticas aplicadas en materia de servicios públicos.

En cuanto a la presencia y participación de los representantes del Estado en las cooperativas de este tipo, según CUESTA “nos parece que la concurrencia a reuniones del consejo de administración o de la asamblea de los organismos concedentes debe limitarse sólo al punto o puntos del orden del día referidos al cumplimiento de las condiciones de la concesión que fundamentalmente cubren la calidad, regularidad y el carácter general del servicio. Sin embargo, entendemos que siendo los asociados una mayoría cercana a la totalidad de los usuarios, debería buscarse una fórmula que asimismo deje claramente establecido que la generalidad en el uso de los servicios, no implica

---

(58) Cfr. CRACOGNA, Dante, “Algunos problemas jurídicos de las cooperativas de servicios públicos”, en *Aportes para el desarrollo de las cooperativas de electricidad*, Intercoop Editora Cooperativa Limitada, Bs. As., 2005, pág. 79.

(59) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Reforma parcial de la ley de cooperativas”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 177/2007, pág. 186.

---

que se trata de actividades monopólicas. El término monopolio en el sentido de las empresas lucrativas, implica la posibilidad de abuso del dueño hacia los usuarios del servicio. En el caso de las cooperativas donde los dueños son los propios usuarios, nunca se producirá un abuso en el precio, ya que ellos mismos son los que usan el servicio”<sup>60</sup>.

También señala CUESTA que “la confusión de papeles, respecto de las cooperativas de servicios públicos cuando el poder concedente es también asociado a ellas, en los casos de sujetos de derecho público, estamentos gubernamentales de cualquier nivel, y, en general de entes públicos que tienen competencia para otorgar concesiones” (según lo previsto por los arts. 19 y 20 de la Ley 20.337), “genera problemas que resultan tanto más graves, cuando el concedente interviene en la administración y la fiscalización privada de la concesionaria asumiendo simultáneamente los dos roles, con preeminencia de su competencia como ente público”, lo que “hace indispensable un ajuste que además de observar la normativa inherente a la prestación, respete el carácter de persona de derecho privado de la cooperativa. Debe pues asegurarse la independencia de la concesionaria, y el respeto de la competencia del ente público”<sup>61</sup>.

## Conclusiones

El presente trabajo complementa los comentarios recientemente expuestos en relación con los temas que podrían ser analizados en una probable reforma de la Ley 20.33762.

La enumeración es simplemente enunciativa y cabe reiterar una vez más que los problemas más graves y acuciantes que afrontan las cooperativas no derivan de esta ley, sino de otros marcos normativos que no reconocen la naturaleza de entidades solidarias, no lucrativas, integrantes del campo de la Economía Social, investida por estas entidades. En la modificación de estos cuerpos normativos está comprometido el esfuerzo del conjunto de los cooperadores.

---

(60) Cfr. CUESTA, “Actualización ....”.

(61) Ibid.

(62) Cfr. GLEIZER, “Reforma ....”