

INFORME DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA,
recaído en el proyecto de ley, en primer trámite
constitucional, que modifica la Ley General de
Cooperativas para regular las multas que
afecten a las cooperativas que no califiquen
como de importancia económica en el régimen
sancionatorio de multas.

BOLETÍN N° 14.481-03.

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Economía tiene el honor de emitir su primer informe sobre el proyecto de ley de la referencia, iniciado en moción de los Honorables Senadores señoras Aravena y Carvajal y señores Durana, Elizalde y Pizarro.

La iniciativa ingresó a tramitación en el Senado el 21 de julio de 2021, pasando a la Comisión de Economía.

Se hace presente que, por tratarse de una iniciativa de artículo único, la Comisión la discutió en general y particular a la vez, y acordó proponer a la Sala del Senado, de conformidad con lo establecido en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, que le diese idéntico tratamiento.

A la sesión en que la Comisión estudió esta iniciativa asistieron, además de sus integrantes, las siguientes personas:

Del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo:

El Jefe de la División de Asociatividad y Cooperativas, señor José Manuel Henríquez; la Coordinadora Legislativa y Jurídica, señora Ximena Contreras.

Otros asistentes

Los asesores parlamentarios señora Valentina Muñoz (Senador señor Jorge Pizarro), señores Juan Ignacio Durán y José Tomás Hughes (Senadora señora Carmen Gloria Aravena), y César Quiroga (Senador señor José Miguel Durana).

OBJETIVOS DEL PROYECTO

Incorporar a las Cooperativas que no califiquen como de importancia económica, al régimen sancionatorio de multas, pero con montos disminuidos en consideración a su tamaño.

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes antecedentes:

A. ANTECEDENTE JURÍDICO

Decreto con fuerza de ley N° 5, de 2003, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, concordado y sistematizado de la ley General de Cooperativas.

B. ANTECEDENTES DE HECHO

La moción que dio inicio al proyecto de ley en informe señala lo siguiente:

I.- Fundamentos del proyecto de ley

En el año 2016, la ley número 20.881 introdujo diversos cambios a la Ley General de Cooperativas. Entre ellos, se encuentra la incorporación de los actuales artículos 58 y 58 bis. En el Artículo 58¹ se establecen una serie de infracciones en las cuales pueden

¹ Artículo 58 Ley 20.881: Constituirán infracción de las obligaciones establecidas en esta ley las siguientes: a) Dificultar o impedir arbitrariamente el ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en esta ley. b) Impedir u obstruir el ejercicio de las funciones

incurrir las cooperativas, y en el artículo 58 bis se establece, respectivamente, un régimen de sanciones ante la verificación de las mencionadas infracciones.

Es el inciso 3° del artículo 58 bis el que concita interés para el presente proyecto de ley. Tal norma señala que “en el caso de las cooperativas de trabajo, campesinas, de pescadores, de abastecimiento, distribución de agua potable y escolares, cuyo capital aportado por los socios no exceda de 20.000 unidades de fomento, no se cursarán multas, sino que en caso necesario el organismo fiscalizador aplicará lo dispuesto a partir del inciso quinto² del presente artículo, aun cuando la infracción no sea reiterada”.

Como se puede apreciar, dicha norma excluye a las cooperativas de menor tamaño del régimen de sanciones establecido. Tal circunstancia no es favorable para una correcta regulación, ya que, si el legislador ha decidido fijar una serie de reglas para regir una determinada actividad, incluyendo entre ellas normas jurídicas de carácter prohibitivas e imperativas, se hace necesario que, para el resguardo de dicha regulación, sus infracciones o incumplimientos sean sancionados adecuadamente³. La División de Asociatividad y

fiscalizadoras y de inspección del Departamento de Cooperativas. c) Denegar la entrega de información al Departamento de Cooperativas o a los socios, cuando éstos tengan facultades para solicitarla. d) Incumplir las instrucciones impartidas por el Departamento de Cooperativas. e) Incumplir cualquiera de las obligaciones a que hace referencia esta ley, su reglamento y los estatutos que no esté descrita y sancionada en una norma especial. Fuente: todas las normas legales citadas en el presente proyecto de ley fueron conseguidas en el sitio oficial de la Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=221322>

² El inciso al que el legislador quiso hacer referencia era el sexto y no el quinto del artículo 58 bis. En tal sentido existe un proyecto de ley ya presentado, boletín número 14.144-03, que busca hacer dicha adecuación formal. En cuanto al inciso sexto de la norma citada, señala lo siguiente: “Dicha junta general tendrá por objeto lo siguiente: a) Informar a los socios las infracciones que hayan originado la citación a ella. b) Pronunciarse respecto de la revocación o ratificación en sus cargos de las personas infractoras. c) En caso que las personas infractoras no fueren ratificadas en sus cargos, deberán asumir los suplentes respectivos, si los hubiere. Si no quisieren o no pudieren asumir la titularidad de los cargos, la misma junta general de socios deberá realizar la elección para ocupar el o los cargos vacantes”.

³ Se debe decir que una prohibición (base de las infracciones) sin sanción, es una mera ilusión. Las sanciones son parte elemental del principio de responsabilidad, el cual es un principio general del derecho. En ese orden de ideas, se ha señalado que “aparece la sanción como noción fundamental, ya que es constitutiva de lo normativo, como parte del principio de imputación, y también es la acción paradigmática por la que se expresa la centralización del uso de la fuerza en una comunidad”. Fuente: “Sobre la relación entre

Cooperativas (DAES), del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que es el órgano fiscalizador en estas materias, actualmente no puede multar a las cooperativas mencionadas en caso que éstas incurran en dichas infracciones. En la actualidad solo puede, como sanción alternativa ante incumplimientos, instruir la celebración de una junta general de socios, lo cual claramente no es una sanción idónea y suficiente y, además, en pleno contexto de pandemia no es fácil de llevar a cabo. Por otra parte, si se aplica en extremo las disposiciones de la Ley General de Cooperativas, una posible sanción, aunque desproporcionada, sería la presentación de demandas judiciales para la disolución forzada de las cooperativas de acorde con el artículo 43 de la citada ley.

En consecuencia, se hace necesario incorporar al sistema de multas a las cooperativas de menor tamaño que no califiquen como de importancia económica, en los términos del artículo 109 de la Ley General de Cooperativas, ya que las multas son sanciones intermedias y adecuadas para una correcta regulación. Lógicamente, se debe considerar un monto de multa atenuado en relación al menor tamaño de las referidas cooperativas. De esta forma, la regulación en la materia quedará mejor diseñada y será más robusta.

II.- Objetivo y contenido del proyecto de ley

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar la Ley General de Cooperativas, cuyo texto refundido, concordado y sistematizado se encuentra en el Decreto con Fuerza de Ley N°5, de 2003, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Específicamente, se sustituye el actual inciso 3° del artículo 58 bis por uno nuevo, con el fin de incorporar a las cooperativas que no califiquen como de importancia económica (en los términos del artículo 109 de dicha ley), al régimen sancionatorio de multas, pero con montos disminuidos en consideración a su tamaño.

responsabilidad y normas jurídicas en el esquema kelseniano”, Sebastián Figueroa Rubio, Pág. 385. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/iusetp/v23n2/0718-0012-iusetp-23-02-00383.pdf>

DISCUSIÓN EN GENERAL Y PARTICULAR, A LA VEZ

La **Honorable Senadora señora Aravena** señaló que este proyecto nace a partir de una consulta que realizó la Honorable Senadora señora Carvajal en el marco de la discusión del proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señora Aravena y señores Chahuán, Durana, Elizalde y Pizarro, que Modifica la Ley General de Cooperativas, boletín N° 14.144-03, respecto del universo de cooperativas que se encuentran en la condición descrita en el inciso tercero del artículo 58 bis del D.F.L N° 5, de 2003, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, concordado y sistematizado de la Ley General de Cooperativas, es decir, cooperativas de trabajo, campesinas, de pescadores, de abastecimiento, distribución de agua potable y escolares, cuyo capital aportado por los socios no exceda de 20.000 unidades de fomento, toda vez respecto de éstas no se cursarán multas, sino que, en caso necesario, el organismo fiscalizador aplicará lo dispuesto a partir del inciso quinto del señalado artículo 58, aun cuando la infracción no sea reiterada.

Sobre el particular, se informó que son muy pocas las cooperativas que pueden ser multadas, y que, de ser necesario, sólo se les hace un llamado de atención por medio de un documento oficial de la Subdivisión de Cooperativas del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Lo anterior, no constituye un desincentivo efectivo para malas prácticas al interior de las cooperativas.

Dado este escenario, el proyecto plantea una modificación sobre la materia, que fue acordada por todos los actuales integrantes de la Comisión de Economía del Senado, haciéndose cargo de tal problemática. En lo sustantivo, el proyecto persigue incluir a un importante número de cooperativas al régimen sancionatorio, aunque disminuyendo a la mitad el monto de las multas aplicables.

Finalmente, señaló que el proyecto viene a corregir una modificación anterior a la ley de cooperativas, que incorporó la norma que ahora se propone sustituir, dado que no incentiva las buenas prácticas al interior de las cooperativas, que juegan un rol muy importante para el país.

Luego, el **Jefe de la División de Asociatividad del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, señor José Manuel Henríquez** señaló que, en conformidad a lo dispuesto en los artículos 58 y 58 bis de la Ley General de Cooperativas (“LGC”), los integrantes de los órganos de administración, ejecución y control de este tipo de instituciones podrán ser objeto, por parte de la División de Asociatividad y Cooperativas (“DAES”), de la aplicación de multas a beneficio fiscal, considerando las causales que la hacen procedente y los montos mínimos y máximos en que deben enmarcarse tales sanciones de acuerdo a las normas previamente señaladas.

No obstante, lo anterior, el inciso tercero del artículo 58 bis de la LGC exime de la aplicación de estas multas a las cooperativas de trabajo, campesinas, de pescadores, de abastecimiento, distribución de agua potable y escolares cuyo capital aportado por los socios no supere las 20.000 unidades de fomento, respecto de las cuales DAES únicamente se encuentra facultada para instruir la celebración de una junta general de socios, aun cuando no se trate de infracciones reiteradas, instancia en la que deberán ser sometidas a consideración las materias que indica el inciso séptimo del aludido artículo.

La posibilidad de que este tipo de cooperativas no puedan ser objeto de multa proviene de la dictación de la ley N° 20.881, de 2016, la que introdujo una serie de modificaciones a la LGC, incluido el artículo 58 bis, el que tuvo como fundamentos principales, de acuerdo a la historia de la ley, el hecho de que cursar multas a las entidades citadas en la norma desincentivaría a los socios de participar en los órganos internos de la cooperativa, debido a que se trata de entidades que cumplen una finalidad social -principalmente en el sector de agua potable rural- y los cargos se ejercen, en muchos casos, de manera no remunerada.

Considerando lo expuesto, el texto actual del artículo 58 bis de la LGC es el siguiente:

"En el caso de las cooperativas de trabajo, campesinas, de pescadores, de abastecimiento, distribución de agua potable y escolares, cuyo capital aportado por los socios no exceda de 20.000 unidades de fomento, no se cursarán multas, sino que en caso necesario el organismo fiscalizador aplicará lo dispuesto a partir del inciso quinto (sexto) del presente artículo, aun cuando la infracción no sea reiterada".

Luego, indicó que la entrada en vigencia del artículo 58 bis de la LGC ha traído aparejada una serie de inconvenientes prácticos, los que se resumen a continuación:

a) Restringe de antemano las atribuciones y facultades con las que cuenta DAES en su rol de órgano fiscalizador;

b) Desincentiva el cumplimiento normativo por parte de los directivos de estas entidades quienes, a priori, conocen que no podrán ser multados en caso de infracciones a la LGC, su reglamento o el estatuto social, lo que produce un evidente perjuicio a los socios;

c) La sanción alternativa que contempla la LGC, esto es, la posibilidad de que DAES instruya la celebración de una junta general de socios, no se ha podido verificar producto de la contingencia sanitaria actualmente existente;

d) La aprobación de las materias objeto de la junta de socios indicada en el literal precedente, implican, eventualmente, que una cooperativa quede sin una directiva vigente, lo que se traduce en problemas operativos y de gestión para las propias entidades; y

e) Una poco criteriosa aplicación de la ley podría incentivar la presentación de demandas judiciales de disolución forzada, figura contemplada en el artículo 43 de la LGC, ante la imposibilidad de contar con una sanción intermedia como lo es la multa administrativa a beneficio fiscal.

Adicionalmente, y considerando que es de la esencia de una cooperativa perseguir una finalidad social tendiente a mejorar las condiciones de vida de quienes la integran, parece poco convincente el argumento de que cierto tipo de cooperativas requieren un tratamiento distinto en esta materia, con las evidentes complicaciones que la aplicación de la norma en análisis puede tener para el supervisor.

Sobre la base de lo anteriormente señalado, consideró que la propuesta es revisar el contenido del inciso tercero del artículo 58 bis de la LGC, avanzando a una figura que permita la aplicación de multas a todas las instituciones que se encuentran bajo la fiscalización de DAES, pero que, en el caso de las actualmente contenidas en la norma, se puedan disminuir a la mitad los montos que fija el inciso primero del referido artículo, cumpliendo, copulativamente, las condiciones que se indican a continuación:

a) Que el capital aportado por los socios no exceda de 20.000 unidades de fomento; y

b) Que no califiquen como cooperativa de importancia económica en los términos del artículo 109⁴ de esta ley.

En ese sentido, las cooperativas de trabajo, campesinas, de pescadores, de abastecimiento, distribución de agua potable y escolares, en el evento que el capital aportado por los socios sea igual o inferior a 20.000 unidades de fomento (aproximadamente 600 millones de pesos en la actualidad) y que, además, no tengan la calidad de importancia económica, esto es, que sus activos sean iguales o inferiores a 50.000 unidades de fomento (aproximadamente 1.500 millones de pesos en la actualidad) podrán ser objetos de la aplicación de multas por la mitad de los montos globales que establece el inciso primero del artículo 58 bis (25 unidades de fomento ante un primer incumplimiento; 50 unidades de fomento en caso de infracciones reiteradas de la misma naturaleza; y 125 unidades de fomento en caso de infringir nuevamente la misma obligación).

Puesto en votación, el proyecto de ley fue aprobado en general y particular, a la vez, por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señora Aravena y señores Durana, Elizalde y Pizarro. (Aprobado en general y particular, a la vez. Unanimidad 4x0).

⁴ Artículo 109 inciso 1º: Corresponderá al Departamento de Cooperativas la supervisión del cumplimiento de las leyes aplicables a las cooperativas y de sus normas reglamentarias y especialmente fiscalizar el funcionamiento societario, administrativo, contable y financiero de las cooperativas de importancia económica, con excepción de aquellas cuya fiscalización, sobre las mismas materias, se encuentre encomendada por la ley a otros organismos. Para los efectos de esta ley, se entenderá por cooperativas de importancia económica, las cooperativas de ahorro y crédito, las cooperativas abiertas de vivienda y además todas aquellas cuyos activos sean iguales o superiores a 50.000 unidades de fomento.

TEXTO DEL PROYECTO

En mérito del acuerdo precedentemente expuesto, la Comisión de Economía propone la aprobación, en general y particular, a la vez, del siguiente

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único. Sustitúyase el inciso tercero del artículo 58 bis de la Ley General de Cooperativas, cuyo texto refundido, concordado y sistematizado se encuentra en el Decreto con Fuerza de Ley N°5, de 2003, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, por el siguiente:

“En el caso de las cooperativas de trabajo, campesinas, de pescadores, de abastecimiento, distribución de agua potable y escolares, que no califiquen como de importancia económica en los términos del artículo 109, y cuyo capital aportado por los socios no exceda de 20.000 unidades de fomento, las multas establecidas en el inciso primero del presente artículo deberán ser cursadas hasta por la mitad de los montos señalados.”.”.

Acordado en sesión celebrada el día 3 de agosto de 2021, con asistencia de los Honorables Senadores señor Álvaro Elizalde Soto (Presidente), señora Carmen Gloria Aravena Acuña y señores José Miguel Durana Semir y Jorge Pizarro Soto.

Sala de la Comisión, a 4 de agosto de 2021.



Pedro Fadici Ruiz
Abogado
Secretario de Comisiones
Senado
56 32 250 4363
pfadici@senado.cl

PEDRO FADICI RUIZ
Abogado Secretario de la Comisión

*El presente informe se suscribe sólo por el Abogado Secretario de la Comisión, en virtud del acuerdo de Comités de 15 de abril de 2020, que autoriza proceder de esta manera.

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE MODIFICA LA LEY GENERAL DE COOPERATIVAS PARA REGULAR LAS MULTAS QUE AFECTEN A LAS COOPERATIVAS QUE NO CALIFIQUEN COMO DE IMPORTANCIA ECONÓMICA EN EL RÉGIMEN SANCIONATORIO DE MULTAS.

Boletín N° 14.481-03.

I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: incorporar a las Cooperativas que no califiquen como de importancia económica, al régimen sancionatorio de multas, pero con montos disminuidos en consideración a su tamaño.

II. ACUERDOS: aprobado en general y particular, a la vez (Unanimidad, 4x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de un artículo único.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene.

V. URGENCIA: no tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: moción de los Honorables Senadores señoras Aravena y Carvajal y señores Durana, Elizalde y Pizarro.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: primer trámite.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 21 de julio de 2021.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe.

X. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: Decreto con fuerza de ley N° 5, de 2003, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley General de Cooperativas.



PEDRO FADIC RUIZ
Abogado Secretario de la Comisión