

# **LA APLICACIÓN DE LA LEY DE CONCURSOS Y QUIEBRAS A LAS MUTUALES**

**DANTE CRACOGNA**

## **PONENCIA**

La aplicación de la Ley de Concursos y Quiebras a las mutuales constituye un significativo avance en el régimen legal de estas entidades que superará las dificultades y controversias existentes en esta materia y contribuirá a afianzar la seguridad jurídica y el desarrollo de estas organizaciones.

## **FUNDAMENTOS**

El art. 37 de la Ley de Mutuales 20.321 disponía que no sería de aplicación a las mutuales la Ley de Concursos 19.551. Establecía que en caso de solicitarse su concurso el juez debía dar intervención al ex Instituto Nacional de Acción Mutual para que, de corresponder, resolviera la intervención y/o liquidación de la entidad.

De esta manera, estando excluidas del ámbito de aplicación de la Ley de Concursos, las mutuales no podían solicitar la formación de su concurso preventivo ni la declaración de su propia quiebra; tampoco podían pedírsela sus acreedores. Ello así, a pesar de que el art. 2° de la Ley 19.551 -al igual que el mismo artículo de Ley. 24.522- pres-

cribía que podían ser declaradas en concurso las personas de existencia ideal de carácter privado en general, salvo las escasas excepciones por ellos reconocidas.

Por lo tanto, durante mucho tiempo, las mutuales estuvieron sujetas a la liquidación administrativa realizada por la autoridad de aplicación de la Ley de Mutuales<sup>1</sup> a cuyo efecto el ex INAM dictó oportunamente las resoluciones N° 772/83 y 119/88 que reglamentaban el procedimiento respectivo y la designación de los liquidadores.

Este procedimiento fue originalmente concebido para proteger a las mutuales<sup>2</sup> pero la experiencia demostró que su aplicación discrecional por parte de la autoridad administrativa (en muchos casos como derivación de una intervención previa dispuesta por el mismo organismo<sup>3</sup>) condujo con frecuencia a abusos que dilapidaron el patrimonio de las mutuales involucradas.

Como consecuencia de esta exclusión de la Ley de Concursos, las mutuales se vieron privadas de la posibilidad de resolver sus dificultades financieras circunstanciales mediante el acuerdo con sus acreedores y se encontraron compelidas a la liquidación forzosa. Así ocurría aun en casos en que contaran con una sólida situación patrimonial y buenas perspectivas económicas, malográndose entidades que podrían haber superado sus dificultades mediante el concurso de acreedores.

Esta situación se tornaba más incomprensible e injustificada por cuanto tenían expedito el remedio concursal las asociaciones civiles, de las cuales las mutuales constituyen una especie. Por otra parte, las demás exclusiones del régimen de Ley de Concursos se hallaban referidas exclusivamente a entidades reguladas por su objeto (aseguradoras y AFJP, además de las excluidas por leyes especiales), según dispone el art. 2°, Ley 24.522. No existen exclusiones por razón de la forma jurídica, ni siquiera en el caso de las sociedades en las que el

---

<sup>1</sup> La autoridad de aplicación durante muchos años fue el Instituto Nacional de Acción Mutual (INAM) creado por Ley 19.331. Posteriormente, en virtud del dcto. 420/96, fue sustituido por el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual (INACYM). Actualmente cumple esas funciones el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) por disposición del dcto. 721/00.

<sup>2</sup> Así se sostuvo, señalando que el art. 2°, Ley 19.331, dispone que el ex INAM tendría "por fin principal concurrir a la promoción y desarrollo de las mutualidades", a cuyo efecto le correspondía brindarles apoyo económico y financiero por vía de préstamos de fomento o subsidios (inc. d, del mencionado artículo).

<sup>3</sup> Cabe apuntar que la misma Ley 25.374 que modificó el art. 37 de la Ley 20.321 también modificó el art. 35 de la misma ley, eliminando la intervención administrativa de las mutuales y reservándola exclusivamente a la decisión judicial. Esta nueva disposición vino, pues, a terminar con una práctica viciosa que duró varias décadas.

Estado se parte, cualquiera sea su participación.

Al tener vedado los mecanismos del concurso y la quiebra, a diferencia de las sociedades comerciales y las asociaciones civiles, las mutuales quedaban asimismo desmerecidas como sujetos de crédito, motivo por el cual no podían acceder a determinados préstamos o bien debían hacerlo en condiciones más onerosas que otras entidades civiles o comerciales.

Los problemas planteados por la exclusión de las mutuales del ámbito de la Ley de Concursos dieron lugar a una gran controversia doctrinaria y a pronunciamientos judiciales divergentes que crearon un estado de incertidumbre e inseguridad jurídica que perjudicaba aun más el crédito de estas entidades.<sup>4</sup>

Frente a los inconvenientes señalados, la sanción de la Ley 25.473, vigente desde el 2 de enero de 2001, vino a zanjar la cuestión introduciendo un cambio fundamental mediante un nuevo texto del art. 37 de la Ley 20.321 que dispone que las mutuales “quedan comprendidas en el régimen de la Ley 24.522.” Esta sencilla disposición resuelve el viejo problema poniendo a las mutuales en condiciones de acceder al concurso o solicitar su propia quiebra -o bien que la solicite un acreedor- en total igualdad de condiciones con los demás sujetos de derecho previstos por el art. 2° de la Ley de Concursos y Quiebras y mediante la aplicación de idéntico procedimiento.

Un primer efecto de esta nueva norma consiste en restaurar la igualdad ante la ley, al colocar a las mutuales en la misma situación jurídica en que se encuentran las otras personas de existencia ideal de carácter privado a las que alude el art. 2°, Ley 24.522. Se acaba así con una discriminación que no reconocía fundamento constitucional al mismo tiempo que se las sustrae de los perjudiciales alcances de decisiones administrativas arbitrarias cuya eventual solución judicial resultaba siempre tardía.

Asimismo se afianza la seguridad jurídica al asegurarse que el estado de cesación de pagos tendrá -como en los demás casos- la solución que establece la Ley de Concursos y Quiebras, sin interferencias de organismos administrativos. En suma, permite saber a qué atenerse, tanto a las propias mutuales como a los terceros que contratan con ellas, preservando la *pars conditio creditorum* y el régimen general de los privilegios. Por ello, también favorece el desenvolvi-

---

<sup>4</sup> Cfr. especialmente el fallo de la Sala A de la Cám. Nac. de Apelaciones en lo Civil en la liquidación del Centro de Suboficiales del Ejército y la Aeronáutica Asociación Mutualista, 28.4.86, y Antonio Tonón: “Una construcción pretoriana: la liquidación universal o paraconcurral de las mutuales”, *Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones*, T. 1986, págs. 960 y ss. Una síntesis de las diferentes posiciones puede consultarse en Farrés Cavagnaro-Farrés, *Mutuales. Ley 20.321*, Ed. Jurídicas Cuyo, Mendoza, 1996, págs. 393 y ss.

miento de los negocios y las soluciones económicas razonables de los problemas financieros.

La posibilidad de aplicar a las mutuales el repertorio de las soluciones que la jurisprudencia y la doctrina han elaborado en materia concursal, especialmente con relación a las asociaciones civiles, representa, por último, una garantía adicional para la seguridad jurídica.