

proyecto de ley de reforma de la ley 20.337*

Expediente 4968-d-2007 – trámite parlamentario 142

N° de expediente	4968-d-2007
Trámite parlamentario	142 (18/10/2007)
Sumario	Cooperativas, ley 20337.
Firmantes	Tonelli, Pablo Gabriel.
Giro a comisiones	Asuntos cooperativos, mutuales y de org. `o gubernamentales.

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º - Modifíquese los artículos 9, 12, 16, 99, 103 de la ley 20.337, los que quedarán redactados de la siguiente manera:

Trámite

Artículo 9º - 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 suscrito deben ser presentadas a la autoridad local de aplicación.

Dentro de los sesenta días de recibida la documentación, si no hubiera observaciones, o de igual plazo una vez satisfechas éstas, la autoridad local de aplicación autorizará a funcionar e inscribirá a la cooperativa, hecho lo cual remitirá testimonios certificados a la autoridad nacional de aplicación y otorgará igual constancia a aquella.

Modificaciones estatutarias

Artículo 12.- Para la vigencia de las modificaciones estatutarias se requiere su aprobación por la autoridad local de aplicación y la inscripción en el

*Texto facilitado por los firmantes del proyecto. Debe tenerse en cuenta que solamente podrá ser tenido por auténtico el texto publicado en el respectivo Trámite Parlamentario, editado por la Imprenta del Congreso de la Nación.

registro de ésta. A tal efecto se seguirá en lo pertinente, el trámite establecido en el artículo 9.

Recursos contra decisiones relacionadas con la autorización para funcionar, modificaciones estatutarias y reglamentos

Artículo 16.- Las decisiones de la autoridad local de aplicación relacionadas con la autorización para funcionar, modificaciones estatutarias y reglamentos, son recurribles administrativa y judicialmente conforme los procedimientos fijados en cada jurisdicción.

Órgano

Artículo 99.- La fiscalización pública está a cargo de la autoridad local de aplicación.

Fiscalización especial

La fiscalización prevista en esta ley es sin perjuicio de la que establezcan regímenes específicos para determinadas actividades.

Artículo 2º Sustitúyase el último párrafo del artículo 101 de la ley 20.337 el cual quedará redactado de la siguiente manera:

El importe de las multas ingresará al Fisco de las Provincias o al organismo recaudatorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según el domicilio de la cooperativa multada. Lo recaudado tendrá por destino la promoción del cooperativismo.

Artículo 3º - Modifícase el capítulo XII “Del Instituto Nacional de Acción Cooperativa” de la ley 20.337, el que quedará redactado de la siguiente manera:

CAPITULO XII

Del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

Carácter. Fin Principal. Ambito de actuación

Artículo 105.- El INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMIA SOCIAL (INAES) es la autoridad nacional de aplicación del régimen legal de las cooperativas y tiene por fin principal concurrir a su promoción y desarrollo.

Funcionará como organismo descentralizado del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, con ámbito de actuación nacional, de conformidad con los términos de esta ley.

Funciones

Artículo 106.- Sin perjuicio de otras atribuciones que le pudiesen corresponder, a los fines de esta ley ejerce las siguientes funciones:

1°- Asistir y asesorar técnicamente a las cooperativas y a las instituciones públicas y privadas en general, en los aspectos económico, social, jurídico, educativo, organizativo, financiero y contable, vinculados con la materia de su competencia;

2°- Apoyar económica y financieramente a las cooperativas y a las instituciones culturales que realicen actividades afines, por vía de préstamos de fomento o subsidios, y ejercer el control pertinente en relación con los apoyos acordados;

3°- Gestionar ante los organismos públicos de cualquier jurisdicción y ante las organizaciones representativas del movimiento cooperativo y centros de estudio, investigación y difusión, la adopción de medidas y la formulación de planes y programas que sirvan a los fines de esta ley, a cuyo efecto podrá celebrar acuerdos;

4°- Promover el perfeccionamiento de la legislación sobre cooperativas.

5°- Realizar estudios e investigaciones de carácter jurídico, económico, social, organizativo y contable sobre la materia de su competencia, organizando cursos, conferencias y publicaciones y colaborando con otros organismos públicos y privados;

6°- Establecer un servicio estadístico y de información para y sobre el movimiento cooperativo.

Apoyo a los sectores menos desarrollados

Artículo 107.- Prestará especial apoyo técnico a los sectores menos desarrollados del movimiento cooperativo, considerando prioritariamente las limitaciones socioeconómicas de los asociados, las necesidades regionales a que respondan los proyectos cooperativos y la gravitación sectorial de estos.

Estructura, composición y recursos.

Artículo 108. - La reglamentación determinará la composición, estructura y recursos con los que contará el INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMIA SOCIAL (INAES), debiendo privilegiar la estructura

actualmente vigente conforme se establece en los decretos 420/96, 1288/98, 721/2000 y demás normas concordantes.

Artículo 109. - Derogado.

Artículo 110. - Derogado.

Artículo 111. - Derogado.

Artículo 112. - Derogado.

Artículo 113. - Derogado.

Artículo 4º - Modifíquese el artículo 117 de la ley 20.337, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Órgano local competente

Artículo 117. - El órgano local competente o autoridad local de aplicación, será el que las provincias o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establezcan para entender en materia cooperativa en sus respectivas jurisdicciones.

Artículo 5º - La autoridad nacional de aplicación continuará ejerciendo las facultades de fiscalización y contralor público hasta tanto las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires determinen sus respectivas autoridades locales de aplicación.

Artículo 6º - La presente ley deberá ser reglamentada dentro de los 90 días de ser sancionada y comenzará a regir a los 180 días de dictada la reglamentación pertinente.

Artículo 7º - Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

En mayo de 1973 se promulgó la ley 20.337, comúnmente denominada "ley de cooperativas", que sin perjuicio de las importantes modificaciones que ha tenido en el transcurso de los años, sigue siendo la ley que actualmente rige en la materia.

Con motivo de la transformación institucional que se produjo en nuestro país con la reforma constitucional de 1994, se hace necesario realizar modificaciones a dicha ley con el fin de adecuarla al nuevo régimen autonómico de la Ciudad de Buenos Aires.

Para esto, se propone eliminar el tercer párrafo del artículo 105 que establece que el organismo determinado como autoridad de aplicación, ejercerá

competencia dentro del ámbito de la Capital Federal y demás lugares con jurisdicción nacional.

Como es sabido el nuevo artículo 129 de la Constitución Nacional y la no tan reciente provincialización del territorio nacional de Tierra del Fuego, son hechos que no merecen mayor explicación y que hacen evidente la necesaria adecuación del texto legal. Misma situación se observa al analizar el artículo 117 de la ley, donde se hace necesario incorporar a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y reconocerle, conjuntamente con el resto de las provincias, la potestad de determinar su propia autoridad local de aplicación.

En igual sentido, cabe recordar que la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dice en el último párrafo del artículo 48, correspondiente al Título Segundo de Políticas Especiales: "... Promueve el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, los emprendimientos cooperativos, mutuales y otras formas de economía social, poniendo a su disposición instancias de asesoramiento, contemplando la asistencia técnica y financiera". Y en el artículo 80 sobre atribuciones de la Legislatura expresa en el inciso 25: "regula la organización y funcionamiento de los registros: de la Propiedad Inmueble, de Personas Jurídicas y del Estado Civil y Capacidad de las Personas de la Ciudad y de todo otro que corresponda".

Sin perjuicio de ser esa la principal motivación del proyecto bajo análisis, es indispensable aprovechar la oportunidad que se nos presenta para enmendar el texto legal en función de dos importantes cuestiones, que en virtud de su relevancia, merecen una explicación más detallada.

I. Conflicto con el federalismo

La ley actual en su capítulo XII reconoce al Instituto Nacional de Acción Cooperativa (hoy denominado Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social - INAES-) el carácter de autoridad de aplicación de la ley. En tal carácter, y según lo estipulado en el artículo 106, se le otorga la potestad de autorizar a funcionar a las cooperativas en todo el territorio de la nación. Asimismo se le permite ejercer con el mismo alcance territorial la fiscalización pública, por sí o a través de convenio legal con el órgano local competente. El capítulo XI de la ley 20.337 establece un régimen de fiscalización concentrado, con un procedimiento administrativo especial y un sistema de control de sobremanera centralizado que pretende actuar, de manera eficaz, en todo el territorio nacional.

La objeción a estas prerrogativas, no radica en la poca practicidad de establecer un sistema de contralor de características centralizadas en un país

de territorios tan extensos como el nuestro, sino que la razón que me motiva a proponer una modificación es de índole constitucional.

Del texto de la ley surge claramente un conflicto de competencias entre los distintos órdenes gubernamentales, nación y provincias.

Analizando la distribución de competencias en el Estado federal, cabe señalar, que la reforma constitucional no modificó la regla en la materia, actual artículo 121, por el cual las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno federal. Según Gorostiaga, esta regla debe entenderse en el sentido que las provincias tienen poderes conservados e ilimitados, y el gobierno federal ejercita los delegados en forma expresa e implícita y, por tanto, son poderes limitados.¹

Joaquín V. González sostenía que “las legislaturas de provincia tienen facultad para dictar todas las leyes necesarias y convenientes para poner en práctica los principios, derechos y garantías acordados a los habitantes de su territorio, como así también, las leyes generales o particulares que requieran el ejercicio del poder de policía, reservado a la soberanía provincial”²

Para clarificar sobre el tema, es bueno recordar que el poder de policía conlleva dos funciones que le son inherentes. Por un lado consiste en la potestad estatal para reglamentar los derechos individuales a los fines de asegurar la mejor convivencia social, pero por otro, el poder de policía tiene una faz de tipo administrativo, que comprende aspectos preventivos y represivos.³ Ambas encuentran su fundamento constitucional en el art. 14 de la Constitución Nacional, pues los derechos no son absolutos sino relativos, conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio. A su vez, los artículos 19 y 28 de la Constitución establecen los límites para el ejercicio de este poder estatal.

Asimismo es importante destacar que la doctrina y la jurisprudencia son pacíficas al reconocer que el ejercicio del poder de policía corresponde a los estados provinciales. Desde este punto de vista, resulta indiscutible la aplicabilidad de la doctrina de la Corte Suprema en virtud de la cual el “poder de policía” corresponde, por vía de principio, a los gobiernos locales (CSJ, Fallos 318-1077), facultad que se ha considerado “inherente” a su autonomía y a “la responsabilidad primaria que les compete en orden a las acciones conducentes al bien de la comunidad para la que gobierna” (CSJ, caso “Chaves”, del 19/12/2006).

(1) Hernández, Antonio María, “Federalismo, Autonomía Municipal y Ciudad de Buenos Aires en la Reforma Constitucional de Buenos Aires”, ps. 123/8, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1997

(2) González, Joaquín V. “Manual de la Constitución Argentina”, pág. 655, Ed. Estada, 1971

(3) Hernández, Antonio María, obra op. cit.

En igual sentido el actual artículo 75 inciso 30 de la Constitución Nacional reconoce que las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición.

A su vez, el artículo 104 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires al referirse a las atribuciones y facultades del Jefe de Gobierno, en su inciso 11) reza: “ejerce el poder de policía, incluso sobre los establecimientos de utilidad nacional que se encuentren en la ciudad”.

Por tanto, las facultades conferidas por los incisos 1 y 2 del artículo 106 de la ley 20.337 al INAC (hoy denominado INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMIA SOCIAL - INAES-) le permiten a éste, otorgar autorizaciones para funcionar a las cooperativas en todo el territorio de la Nación, proceder al retiro de dicha autorización, y aprobar las modificaciones estatutarias y reglamentos de las mismas, desconociendo principios básicos de nuestra estructura jurídico-institucional, al atribuir funciones propias de las provincias a un organismo administrativo nacional, vulnerando así el derecho de aquéllas para darse sus propias instituciones y fiscalizar las mismas⁴. (Conf. arts. 5, 121, 129 y 75 inc. 30 de la Constitución Nacional.)

En efecto, con el proyecto bajo análisis se propicia eliminar los incisos 1 y 2 del artículo 106 vigente y reformar los artículos 9, 12, 16, 99 y 101 de la ley 20.337 para adaptarlos a la modificación propuesta y a la distribución de poderes prevista en la Constitución Nacional.

Sin perjuicio de lo antedicho, y atento a las disímiles realidades jurisdiccionales, se ha establecido una disposición transitoria que permite a la actual autoridad de aplicación conservar en todo sus potestades hasta tanto las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentren en condiciones de ejercer el contralor respectivo.

II. Actualización de la ley

En otro sentido, es necesario proceder a la actualización de las disposiciones de la ley 20.337 en lo referido al hoy inexistente INSTITUTO NACIONAL DE ACCION COOPERATIVA (INAC).

El capítulo XII de la ley regula todo lo concerniente al INAC en su carácter de autoridad de aplicación. En ese capítulo se describe y detalla su carácter

(4) Farres Cavagnaro, Juan y Menéndez, Juan Augusto, “Inconstitucionalidad de las normas de la ley de cooperativas 20.337”, LL 1983- C,875

de ente descentralizado, su ámbito de competencia, funciones, composición de sus autoridades, los deberes y atribuciones de las mismas y los recursos con que cuenta para su funcionamiento.

Las sucesivas reformas del Estado y las distintas modificaciones al organigrama de la administración pública nacional modificaron en sustancia los alcances, composición y ubicación del referido instituto. Hoy se lo denomina INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMIA NACIONAL (INAES), sucesor del extinto INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIACION COOPERATIVA Y MUTUAL (INACyM) que tuvo su origen en fusionar el INAC con el antiguo INSTITUTO DE ASOCIACION MUTUAL (INAM).

Actualmente el INAES además de las potestades de contralor y asesoría en materia cooperativa, posee también dentro del ámbito de su competencia todo lo relacionado con la estructura mutualista.

Dado que la autoridad de aplicación contemplada en la ley vigente resulta inexistente, se propone la adecuación del articulado en cuestión conservando la mayoría de las potestades y principios operativos del antiguo instituto pero sin adentrar en sus nuevas funciones sobre el régimen mutualista para no desnaturalizar la ley 20.337.

Por esta razón se propone derogar aquellos artículos que hacen a su organización y estructura funcional. Por cuestiones de técnica legislativa y para una mejor adecuación con el régimen vigente, se recomienda remitir estos asuntos al conjunto de normas que actualmente lo regulan.

En conclusión, la reforma que se propicia contiene modificaciones tanto en cuestiones de forma como de fondo. Aquellas son las referidas a la autoridad de aplicación (ex - INAC) y la adecuación de la ley al nuevo marco normativo que la regula. En lo que hace a las innovaciones desde el punto de vista sustancial, por un lado están las referidas a perfeccionar el reconocimiento de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires (modificación de los artículos 105 y 117), y por otro lado, aquellas que tienden a eliminar disposiciones de manifiesta inconstitucionalidad en lo concerniente al régimen de contralor de las entidades cooperativas (modificación del artículo 106 y demás normas concordantes) asegurando que las jurisdicciones locales ejerzan, en lo concerniente a esta materia, el poder de policía que la Constitución Nacional les reconoce.

Por las razones brevemente expuestas, es que se propone la modificación del capítulo XII y demás artículos mencionados.

Dios guarde a V. H.