

otro proyecto de reforma de la ley 20.337

Aarón Gleizer¹

Ha tomado estado parlamentario un Proyecto de reforma de la Ley 20.337 (Expediente 4968-D-07; Boletín de Asuntos Entrados N° 33; Trámite Parlamentario N° 142), de la autoría del Diputado (mandato cumplido) Pablo G. Tonelli (PRO, Provincia Buenos Aires).

En lo sustancial, el Proyecto concentra en el órgano local competente de cada jurisdicción –que aparece mencionado también en el texto como autoridad local de aplicación- el poder de policía sobre las cooperativas, tendiendo así a soslayar críticas de raíz constitucional que se arrastran desde el momento de sanción de la Ley 20.337.

Cabe señalar que “el tema de la fiscalización pública fue debatido en las sesiones del CAC 1983 y CAC 1989. La diversidad de posiciones expuestas impidió que pudiera ser sintetizado en los respectivos documentos finales”².

En otro orden de cosas, el Proyecto tiende a reducir la jerarquía y las funciones del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, retomando así una tendencia manifestada durante las dictaduras y también bajo el menemismo, dirigida a degradar la calificación del organismo con responsabilidad nacional en la fijación y aplicación de la política cooperativa.

El Proyecto priva también al INAES de las facultades de reglamentación que actualmente le otorga el art. 106, inc. 8° de la Ley 20.337, que no son transferidas a organismo alguno y por ende son reintegradas al Poder Ejecutivo Nacional, a tenor de lo previsto por el art. 99, inc. 2°, de la Constitución Nacional, según el cual el presidente de la Nación “expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias”.

Recordamos, por otra parte, que “la fiscalización pública de las cooperativas incumbió inicialmente, en el ámbito nacional, a la Inspección General de Justicia (decreto reglamentario del 27 de abril de 1923, art 2°, inc. a)”³.

(1) Asesor normativo IMFC.

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

(3) Cfr. ALTHAUS, Alfredo: *Tratado de Derecho Cooperativo*, Zeus Editora, Rosario, 1974.

El art. 10 de la Ley 11.388 establecía que “el Ministerio de Agricultura tendrá a su cargo el control público de las sociedades cooperativas” y “en su mérito, el decreto reglamentario del 10 de febrero de 1927 creó en la Dirección General de Economía Rural y Estadística perteneciente a dicho ministerio, una sección denominada *Registro, Inspección y Fomento de Cooperativas*”⁷⁴.

Esa repartición “fue luego elevada a la jerarquía de Dirección Nacional de Cooperativas, y pasó a depender del Ministerio de Industria y Comercio de la Nación (Ley 13.529, art. 23, inc. 9)”⁷⁵.

En el año 1971 “por decreto-ley 19.219/71, se creó el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, como organismo descentralizado del Ministerio de Bienestar Social de la Nación, ...conducido por un directorio de cuatro miembros, ... que contaba además con un consejo consultivo honorario” integrado por representantes de diversos ministerios y de las confederaciones COOPERA (hoy COOPERAR) y CONINAGRO⁶.

En oportunidad de restablecerse, a fines de 1983, el funcionamiento institucional de nuestro país, “se dictó el Decreto 15/83, por el cual se creaba la Secretaría de Acción Cooperativa en el ámbito del Ministerio de Economía de la Nación, organismo al que se le atribuye, por Decreto 345/83, la competencia que en materia cooperativa era ejercida hasta entonces por el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, dependiente del Ministerio de Bienestar Social, conforme al decreto de su creación citado, N° 19.219/71”⁷⁷.

A poco de asumir el gobierno menemista, se suprimió la Secretaría de Acción Cooperativa, trasladando sus funciones a una dependencia subalterna del Ministerio del Interior. La enérgica reacción del Movimiento Cooperativo condujo al restablecimiento del Instituto Nacional de Acción Cooperativa.

Por Decreto de Necesidad y Urgencia 420/96 se creó el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual (INACyM), que unificó las funciones del Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC) y del Instituto Nacional de Acción Mutual (INAM).

Finalmente, mediante Decreto de Necesidad y Urgencia 721/2000 el INACyM fue transformado en Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, denominación que sustenta actualmente, y que como puede advertirse, suprimió el vocablo *cooperativa* de la denominación que durante siete décadas ostentaron los diversos organismos responsables de la fiscalización pública de las cooperativas.

(4) (5) (6) Ibid.

(7) Cfr. CUESTA, Elsa: *Derecho cooperativo*, tomo 2, p. 703, ed. Ábaco, Buenos Aires, 1989.

En coincidencia cronológica con la presentación del Proyecto Tonelli pero con sentido totalmente contrario, mediante Decreto 306/2008 el Poder Ejecutivo Nacional, además de efectuar determinadas designaciones, establece en su art. 3° que el presidente del Directorio del INAES tendrá rango y jerarquía de secretario de Estado, en tanto que los vocales del Directorio del mismo organismo tendrán rango y jerarquía de subsecretario de Estado.

Pasaremos ahora a considerar el Proyecto Tonelli en particular. El art. 1° propone modificar el art. 9° de la Ley 20.337, el que quedaría redactado del siguiente modo: “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”. En la redacción vigente, las tres copias deben ser presentadas a la autoridad de aplicación o al órgano local competente, el cual las remitirá a la autoridad de aplicación dentro de los treinta días.

Continúa señalando la versión reformada del art. 9 que “dentro de los sesenta días de recibida la documentación, si no hubiera observaciones, o de igual plazo una vez satisfechas estas, 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”. En la versión vigente, es la autoridad (nacional) de aplicación quien autoriza e inscribe a la cooperativa, debiendo remitir los testimonios al órgano local competente.

La reforma suprime la exigencia de ratificación o autenticación de firmas ante la autoridad (nacional) de aplicación.

Se propone también modificar el art. 12 de la Ley 20.337, para el cual se propicia la siguiente redacción: “Para la vigencia de las modificaciones estatutarias se requiere su aprobación por la autoridad local de aplicación y la inscripción en el registro de esta. A tal efecto, se seguirá en lo pertinente, el trámite establecido en el artículo 9”.

El Proyecto modifica también el art. 16 de la Ley 20.337, el que quedaría redactado del siguiente modo: “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”.

La reforma propone agregar al texto vigente la aclaración de que los recursos se tramitarán según los procedimientos vigentes en cada jurisdicción.

El Proyecto propone reformar también el texto del art. 99 de la Ley de Cooperativas, estableciendo que “la fiscalización pública está a cargo de la autoridad local de aplicación”, agregando luego que “la fiscalización prevista

en esta ley es sin perjuicio de la que establezcan regímenes especiales para determinadas actividades”.

Según el art. 99 del texto vigente, “la fiscalización pública está a cargo de la autoridad de aplicación, que la ejercerá por sí a o a través de convenio con el órgano local competente”.

El art. 2º del Proyecto Tonelli propicia sustituir el último párrafo del art. 101 de la Ley 20.337, el que quedaría 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”.

Recordamos que en el texto vigente, “el importe de las multas ingresará a los recursos del organismo instituido en el Capítulo XII (*el actual INAES*) o del Fisco Provincial, según el domicilio de la cooperativa, con destino a promoción del cooperativismo”.

El art. 3º del Proyecto Tonelli propicia reformar sustancialmente la estructura y funciones del INAES, a cuyo efecto modifica todos los artículos que integran el capítulo XII de la Ley de Cooperativas.

En tal sentido, se propicia la siguiente redacción para el art. 105 de la Ley 20.337: “El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía 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”.

El Proyecto propicia modificar también el art. 106 de la Ley 20.337, el que quedaría redactado del siguiente modo: “Sin perjuicio de otras atribuciones que le pudiesen corresponder, a los fines de esta ley (*el INAES*) ejerce las siguientes funciones:

- 1º- 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;
- 2º- 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;
- 3º- 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;
- 4º- Promover el perfeccionamiento de la legislación sobre cooperativas;
 - 5º- 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;
 - 6º- Establecer un servicio estadístico y de información para y sobre el movimiento cooperativo”.

En comparación con el texto vigente, advertimos que se suprime el inciso 1º (Autorizar a funcionar a las cooperativas en todo el territorio de la Nación, llevando el registro correspondiente), el inciso 2º (Ejercer con el mismo alcance la fiscalización pública, por sí o a través de convenio con el órgano local competente conforme con el artículo 99”, y el inciso 8º (Dictar reglamentos sobre la materia de su competencia y proponer al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Bienestar Social, la sanción de las normas que por su naturaleza excedan sus facultades).

ALTHAUS señala que la potestad reglamentaria conferida al actual INAES “es muy amplia, y comprende asuntos tan trascendentes como lo relativo a la forma de confeccionarse los balances y estados contables anexos (L.C., art. 39), la prestación de servicios a no asociados (L.C., art. 2, inc. 10), el revalúo de activos (L.C. art. 45), etc.”⁸.

De este modo, el Proyecto Tonelli intenta despojar al INAES de la potestad reglamentaria que detenta, pretendiendo retrotraer la situación al estado de cosas existente al tiempo de dictarse el Decreto Reglamentario de la Ley 11.388 (10 de febrero de 1927).

Por otra parte, el Proyecto crea una situación asimétrica respecto de cooperativas y mutuales, ya que suprime las facultades reglamentarias del INAES hacia las primeras, pero las mantiene en relación con las segundas.

En comparación con la redacción actual del mismo artículo, advertimos que al margen de la actualización terminológica, el INAES es despojado, no sólo de las facultades propias de la fiscalización pública de las cooperativas (concentradas en el órgano local competente o autoridad local de aplicación de cada jurisdicción), sino también de las facultades reglamentarias, donde habrá que determinar cuáles, por su alcance procesal, son transferidas al órgano local competente de cada jurisdicción y cuáles deberán ser asumidas por el Poder Ejecutivo Nacional en su carácter constitucional de colegislador, mediante el dictado de normas reglamentarias (art. 99, inc. 2º, Constitución Nacional).

(8) Cfr. ALTHAUS, op. cit., p. 586 y sig.

Se advierte entonces que si bien la nueva redacción del art. 105 de la Ley 20.337 mantiene la calificación del INAES como autoridad nacional de aplicación de la ley, se trata de una autoridad disminuida por la pérdida, no sólo de las facultades de fiscalización, sino también de las de reglamentación.

Persistiendo en el propósito de degradar funcionalmente al INAES, el Proyecto Tonelli propicia modificar el art. 107 de la Ley 20.337, el que quedaría redactado del siguiente modo: “Prestará (*el INAES*) 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”.

En comparación con el texto vigente, advertimos que se propone suprimir nada menos que el suministro de apoyo financiero.

En la versión vigente, el art. 108 de la Ley 20.337 regula el funcionamiento interno del INAES. El Proyecto Tonelli propone atribuirle la siguiente redacción: “La reglamentación determinará la composición, estructura y recursos con los que contará el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), debiendo privilegiar la estructura actualmente vigente conforme se establece en los decretos 420/96, 1288/98, 721/2000 y demás normas concordantes”.

Creemos que no resultará fácil para el responsable de la reglamentación, “privilegiar” justamente lo que se quiere destruir; esto es, la jerarquía, funciones y representación material y simbólica del órgano de máximo nivel, responsable de la fijación de las políticas cooperativas en el seno del Poder Ejecutivo Nacional, que el Proyecto Tonelli pretende degradar a la categoría de organismo burocrático y secundario.

En concordancia con los propósitos señalados, el Proyecto propicia derogar los artículos 109 (composición del directorio del INAC –hoy INAES–), 110 (facultades del presidente del actual INAES), 111 (Consejo Consultivo Honorario), 112 (*idem*) y 113 (recursos del INAES); todos ellos de la Ley 20.337.

Por su parte, el art. 4º del Proyecto Tonelli propicia modificar “el art. 117 de la ley 20.337, el que quedará redactado de la siguiente manera: Art. 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”.

En el texto vigente, el art. 117 establece que “el órgano local competente a que alude esta ley es el que cada provincia establezca para entender en materia cooperativa en su respectiva jurisdicción”.

A efectos de cubrir la transición, prevé el art. 5º del Proyecto Tonelli que “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”.

En la práctica, a través de la legislación local las provincias han ido constituyendo el órgano local competente de cada jurisdicción, con excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que hasta el momento no ha resuelto la situación creada por el otorgamiento constitucional de su autonomía.

Por último, el art. 6º del Proyecto Tonelli determina que “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”.

Obviamente, la reglamentación de esta ley, en caso de ser aprobada, quedaría a cargo del Poder Ejecutivo Nacional, porque como señaláramos antes, la degradación propuesta para el INAES retornaría la situación al estado de cosas existente al tiempo de sanción de la Ley 11.388, que condujo al dictado del recordado decreto reglamentario del 10 de febrero de 1927.

Conclusiones

El Proyecto de reforma de la Ley 20.337 presentado por el Diputado (mandato cumplido) Pablo G. Tonelli propicia transferir al órgano local competente de cada jurisdicción (rebautizado como autoridad local de aplicación de la Ley de Cooperativas), las facultades inherentes a la fiscalización pública de esas entidades, actualmente reconocidas al INAES, acerca de lo cual se han registrado planteos desde el momento mismo de sanción de la Ley 20.337, fundados en la cláusula constitucional de reserva a las provincias del ejercicio del poder de policía.

El Proyecto pretende despojar también al INAES de las facultades de reglamentación de la Ley de Cooperativas, y aún cuando mantiene la designación formal de ese organismo como autoridad nacional de aplicación de la ley, impulsa en los hechos la pérdida de gravitación política y la degradación sustancial del mismo, al proponer la supresión de su Directorio y del Consejo Consultivo Honorario, reduciéndolo a la condición de organismo burocrático y subalterno.

A todo evento, es oportuno recordar que mantiene vigencia en el seno del Movimiento Cooperativo la idea de someter las cuestiones relacionadas con la probable reforma de la Ley de Cooperativas a un debate meduloso y profundo, desarrollado en las instancias orgánicas del movimiento, principalmente en el ámbito de un futuro Congreso Argentino de la Cooperación.