

17

TEMA III ROL DEL ESTADO EN MATERIA SOCIETARIA

LAS COOPERATIVAS: Su control y la vulneración del federalismo

- Proponemos se pronuncie este Congreso por la inconstitucionalidad del régimen de control de las Cooperativas estatuido por la ley N° 20337, art. 100, 105 y cds. y decretos N° 15/83, N° 345/85; en tanto agravan el pleno ejercicio del poder de policia societaria que por imperio - de la Constitución Nacional corresponde a las provincias, al pretenderse su aplicabilidad más allá de los límites de la Capital Federal y Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.
- Toca a cada una de las jurisdicciones provinciales organizar sus sistemas de control bajo cualquier forma asociacional en el caso de las sociedades cooperativas, en ejercicio de los poderes no delegados en virtud del artículo 104 de la Constitución Nacional
- Sin perjuicio de lo anterior, recomendamos una efectiva coordinación funcional entre las autoridades de control de las diversas jurisdicciones (art. 9 y concs. de la ley 20337) en orden a un mejor desarrollo de la actividad cooperativa en nuestro país.

Dr. EDMUNDO J. CORREAS

Dr. JOSE MARIA CURA

Dr. PABLO O. DUCH

ANTECEDENTES DE LA CUESTION:

Cierto es que los trabajadores, productores, consumidores y usuarios tienen a su alcance en el sistema cooperativo una herramienta útil para lograr el mejoramiento y las condiciones de vida, más no deben perderse de vista los principios fundamentales que ordenan nuestro sistema jurídico, en el marco entre el sano equilibrio entre la práctica y la teoría; de donde proponemos revisar las alteraciones que en la actualidad se evidencian y no se corresponden con los renovados tiempos republicanos que corren.

No pueden ignorarse que uno de los argumentos con más insistencia utilizados, hoy más que nunca vigente, para cuestionar a la ley 20337 - fue el centralismo y el avasallamiento de las autonomías provinciales - impugnación que no era novedosa y que no hacía sino continuar con la línea de la vieja ley 11388. Ambos cuerpos normativos no ocultan el afán centralista que los inspira -no olvidemos que la ley 20337 ha sido dictada por un gobierno de facto-, y donde la excesiva tendencia reglamentaria de algunas de sus disposiciones deriva en un real cercenamiento de atribuciones que las provincias no han delegado en el Gobierno Central. Inspira esta ponencia una sólida crítica como la que ya formulara Althaus a la ley 20337, quien ha dicho que delega excesivas y poco menos que irrestrictas facultades normativas en el órgano administrativo Nacional de aplicación y centraliza en él atribuciones que, aparte de menoscabar seriamente nuestro régimen federal en detrimento de funciones propias de las provincias, ejercidas eficazmente a través de organismos locales, acarreará no pocos inconvenientes prácticos imponiendo, por ejemplo, gestiones en la Capital Federal para acreditar la regularidad de la constitución de una cooperativa domiciliada en Jujuy o San-

ta Cruz, obtener información sobre sus estatutos, etc. (Althaus - Tratado de Derecho Cooperativo - Zeus Editora, Rosario, pag. 26).

Durante la vigencia de la ley 11388; el 7 de septiembre de 1971, se promulgó la ley 19219 (ADLA 31 C 2845) de creación del Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC), nuevo órgano de aplicación de aquella, sustitutivo del registro, inspección y fomento de cooperativas que funcionaba en el Ministerio de Agricultura de la Nación. A partir de entonces el avance sobre las facultades reservadas a las provincias según el régimen federal instituido por la Constitución Nacional se hizo sentir. (Ver Althaus, ob. cit. pag. 21). Todo, sin dejar de anotar que si bien los artículos 5 y 6 de la ley 11388 eran claros en cuanto al respeto debido a las autonomías provinciales, la confusión se introdujo por vía del decreto reglamentario del 10 de febrero de 1977 que en su artículo 3° incluyó la intervención del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. Error este que se reitera en el otorgamiento de potestades jurisdiccionales a la Secretaría de Estado y Acción Cooperativa por vía del decreto 15/83 de creación de la misma, reglamentario de la ley de Ministerio texto ordenado 1984 y a la que por decreto 345/85 se le asignara la administración y ejecución de las políticas a emprender en materia de cooperativas, así como también las finalidades, funciones y atribuciones que la ley 20337 (art. 105 y ss.) otorgara al ex-INAC con competencia en todo el territorio de la Nación, en demérito de las Provincias.

#### SU ANALISIS CRITICO:

Debe partir el análisis del Ordenamiento Fundamental determinante de las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten (arg. art. 31 CN y su doctrina).

De allí la competencia atribuida por el citado artículo 105, párrafo 2° (CN), en el que se apoyan los decretos arriba mencionados, se aprecia contrario a la letra del artículo 67 de la Constitución Nacional, atributivo de las facultades del Congreso en punto al dictado de los Códigos de fondo, sin que los mismos alteren las jurisdicciones locales (67 inc. 11), ni se vulneran los principios, garantías, y derechos reconocidos en la primera parte de la Constitución Nacional (art. 28).

Garantiza nuestra Constitución la mentada autonomía. En efecto: en virtud del artículo 105 las provincias se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas, y eligen sus gobernantes, legisladores, y demás funcionarios sin intervención del Gobierno Central; el artículo 104 establece que las "Provincias conservan para sí, todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación", dentro de la órbita de estos poderes no delegados y como tales pertenecientes por antonomasia a las Provincias, debe ubicarse el llamado poder de Policía, cuyo ejercicio significa la acción directa e inmediata del Poder Público en materias específicas, debiendo considerarse como tales el ejercicio del derecho constitucional de asociación y su necesaria fiscalización.

Así también los artículos 5, 31 y 106 concurren en la integración del concepto por oposición "no antitética" al de soberanía de la Nación.

La pretensa legitimación, sostenida por alguna doctrina, de la actividad extraterritorial más allá del ámbito local de actuación en relación a las Cooperativas existentes o que pudieran existir en las Provincias infringe aquellos principios constitucionales. Cuanto más cuando se trata de mera norma de carácter adjetivo que halla su marco sustantivo en el ordenamiento de fondo y a cuya luz debe desenvolverse toda activi-

dad de control asociacional.

Enfrentamos entonces una ley que a lo largo de todo su articulado - busca la coexistencia de la autoridad de aplicación con el órgano local competente (usamos aquí el lenguaje del art. 9 de la 20337), pero donde la autoridad de aplicación se reserva en definitiva la suma de facultades -con referencia a esto se pueden consultar los artículos 9 párrafo 2º, 10, 12, 13, 99, 101 inciso 4º, 106 inciso 1º- quedando demostrado de modo palmario la irritante contradicción que el régimen vigente conlleva con los principios básicos de la organización de la Nación. No excusa al Poder Central la alternativa que brinda el artículo 99 en cuanto que "la fiscalización sea ejercitada por la autoridad de aplicación a través de convenios con (el subrayado nos pertenece) el órgano local competente". Esto no hace sino que agravar más la situación forzando a las Provincias a suscribir acuerdos que conceptualmente las ubican en las condiciones de simples mandatarios del Poder Central, vale como ejemplo el convenio suscripto entre el INAC y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires el 6 de diciembre de 1973, donde sólo se reconocen facultades de fiscalización pero en manera alguna de legitimación.