

FUNCIONES DE LA INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA

SUSANA GRACIELA JUNQUEIRA

PONENCIA

1) Mantenimiento del "Control de Legalidad" efectuada a través del procedimiento obligatorio de la precalificación, en cabeza del R.P.C. de la IGJ.

2) Mantenimiento del Control de Legalidad y de las Tareas Registrales en un solo organismo administrativo con competencia en temas societarios: en la IGJ.

3) Se reglamenten los Registros Nacionales de Bien Público, Sociedades por Acciones y Extranjeras.

4) Mantenimiento de la Fiscalización Permanente y Acotada en el Organismo de Control.

5) Se implante el procedimiento de la Mediación obligatoria, siendo la IGJ el organismo facultado para su intervención.

6) Se cree un Banco de Datos que incluya toda la jurisprudencia administrativa del organismo.

FUNDAMENTOS

1. Organización del Registro Público de Comercio

a) Antecedentes

En el Cód. de Comercio, el Registro Público, estaba a cargo del secretario, en cada Tribunal de comercio ordinario. Dicho funcionario ejercía el "control de legalidad" de los asientos.

Por la ley 14.769, en Capital Federal, se creó el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Comercial de Registro, quien tuvo a su cargo el Registro Público de Comercio.

En similares condiciones, nació dicho Registro en la Provincia de Bs. As. por la ley 8337.

La ley 19.550, se sancionó manteniendo la faz registral en sede judicial, con el previo "control de legalidad" en sede administrativa, ejercitado por la Inspección General de Personas Jurídicas, como se denominaba en aquella oportunidad. Existía un doble control, lo que generaba dilaciones innecesarias.

Esta situación es solucionada en el año 1980 con la sanción de la ley 22.315, que otorga a la Inspección General de Justicia las funciones registrales—art. 4°—, absorbiendo el Registro Público de Comercio a sede administrativa a través de la ley 22.316, concluyéndose así con el doble control.

En estos quince años de vida, el Registro Público de la I.G.J. ha ido evolucionando significativamente, tan así es, que en la actualidad las inscripciones diarias resultan en números muy relevantes y en tiempos efectivamente breves.

b) Funciones

Es dable diferenciar las funciones registrales en dos aspectos:

1) *Control de legalidad*: Para hablar del "control de legalidad" es preciso partir del concepto de los siguientes términos:

- *Control*: significa acción de controlar, fiscalizar, inspección, intervención, verificación, comprobación.
- *Legal*: prescripto por ley y conforme a ella.
- *Legalidad*: calidad de legal.

Conlleva a deducir lo conceptual, la significación de los términos jurídicos empleados por el legislador, concluyendo entonces, que alude a "la comprobación" (art. 6° ley 19.550), a "la verificación" (art. 167 LS)... de todos los requisitos legales y fiscales, y además "conformar" el contrato constitutivo y sus reformas, "controlar" las variaciones de capital, la disolución y liquidación de las sociedades, "conformar" y "registrar" los reglamentos - art. 7° inos. a), b) y e) de la ley 22.315 y art. 7° del Dec. reglamentario.

A efectos de tratar didascálicamente el tema, es preciso señalar que los vocablos incluidos en los textos de ley, conducen a reglar el "control previo" respecto de los requisitos de fondo y forma. Justamente el control de legalidad consiste en que todo acto a inscribir, se ajuste a los requisitos legales.- Ergo, implica que todo contrato asociativo, no debe quedar al libre albedrío de las circunstancias, sino que debe contar con un resguardo legal tendiente a evitar conflictos en la órbita societaria. Es la Inspección General de Justicia quien ejerce tal tarea, y efectiviza ese control, a través de un sistema ágil, que posibilita una eficiente verificación de los documentos presentados y en plazos extremadamente breves. El sistema de "precalificación" nació el 24/3/87, con motivo del Convenio de Cooperación Técnica y Financiera suscripto entre el Ministerio de Justicia y los "entes cooperadores"- Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (ley 23.187), Colegio de Escribanos de la Capital Federal (ley 12.990) y Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal (ley 20.476),- acuerdo que se rigió por la ley 23.412; y Convenio de Asistencia Técnica destinado a racionalizar

los trámites y procedimientos que se cumplan ante la Inspección de Justicia. El art. 4º de dicho convenio, prevé la precalificación optativa. En dicha oportunidad se dicta la Res. IGJ (G) 2/87 y se instaure este procedimiento que implica el ajustamiento del acto a las normas legales y técnicas que resulten pertinentes.

Este sistema se aplica actualmente: a las sociedades por acciones: acto constitutivo, reformas, transformación, fusión, escisión, disolución, liquidación, cancelación registral, inscripciones que no impliquen reforma (cambio de sede social, cambio de fecha de cierre de ejercicio, aumento art. 188 LS) inscripción de declaratoria de herederos, Oficios judiciales, cambios de jurisdicción, art. 60 LS, reconducción, revalúos técnicos, solicitud de concurrencia de inspectores a asambleas etc.; a la sociedades no accionarias: además de lo manifestado para las sociedades accionarias, cesiones de cuotas, renuncia y nombramiento de gerentes etc.; Transferencia de fondo de comercio, Fiscalización de estados contables etcétera.

El 7 de marzo de 1990, se produjo la ampliación del convenio abarcando a la asociaciones civiles, cámaras, federaciones, confederaciones, fundaciones, sociedades extranjeras, sucursales, contratos de colaboración empresaria, dictándose la resol. IGJ (G) 7/90.

Este sistema ha proporcionado resultados altamente positivos, por a axiomática agilidad y flexibilidad del procedimiento.

En 1995, el dec. 754 estableció el carácter obligatorio de la precalificación mencionada *ut supra*, por lo tanto, a la fecha, se está planificando a través de reglamentaciones internas, el organigrama para la distribución total de tareas. Este decreto, otorga al organismo de control de las personas jurídicas la facultad de ejercer "un control de legalidad" modernizado, ágil, eficaz y acorde con la evolución que nuestro país pretende alcanzar. Quedan atrás, las críticas sobre demoras y trabas burocráticas, controles ineficientes, puesto que la agilidad del sistema es de público y notorio.

Propongo, que se mantenga el "control de legalidad" descripto, en cabeza de la Inspección General de Justicia, que es el organismo concedor en la materia.

Asimismo, apoyo mi propuesta, en la real convicción, que el Organismo de Control es el ente encargado de prevenir el conflicto de las personas jurídicas y capaz de cumplir el control con prudencia, verificando con equilibrio los requisitos legales y no transgrediendo las fronteras reservadas a la voluntad de los socios contratantes.

2) Registración propiamente dicha: Una vez efectuada la comprobación de los requisitos legales y fiscales, se inscribe la documentación. La inscripción se lleva a cabo, a través de la tarea registral.

Partiendo de los conceptos:

- *Registro*: acción de registrar.
- *Registrar*: transcribir en los libros de un Registro público, las resoluciones de la autoridad o los actos de los particulares, anotar, señalar, matricularse.
- *Matricular*: inscribir o hacer inscribir en una matrícula.

– *Matrícula*: registro o lista de los nombres de personas o cosas que se inscriben para un fin determinado. Documento acreditativo de esta inscripción.

La Inspección General de Justicia lleva organizadamente el Registro Público de Comercio (arts. 4º ley 22.315 y 2º dec. ley 1493/82), es ahí donde se asientan todos los actos de los particulares –matrícula de comerciantes y auxiliares de comercio– y de los contratos asociativos comerciales presentados para su inscripción.

Dicho registro, transcribe tales actos en libros especiales, los cuales son públicos (art. 8º dec. reglamentario).

A saber:

- a) Sociedades Anónimas: constituciones y reformas.
- b) Soc. de Resp. Limitada: constituciones y reformas.
- c) Contratos Públicos: constitución y reformas de sociedades en comandita por acciones, y no accionarias (S.C.S., Cap. e Ind., S. Colectiva) instrumentada por escritura pública.
- d) Contratos Privados: constituciones y reforma de sociedades no accionarias, instrumentadas por documento privado.
- e) Disoluciones: disoluciones y liquidaciones de sociedades accionarias y no accionarias.
- f) Sociedades Extranjeras: arts. 118 y 123 LS.
- g) Contratos de Colaboración Empresaria: estatutos, reformas y disolución.
- h) Emisión de Obligaciones negociables: ley 23.576 modif. por ley 23.962.
- i) Libro de Gerentes de Sociedades anónimas: art. 270 LS.
- j) Nombramiento y casación administradores: art. 60 LS.
- k) Poderes.
- l) Transferencia de Fondos de Comercio.
- m) Embargos e Inhibiciones. Prendas y otras medidas s/cuotas o acciones
- n) Matrículas de Comerciantes y auxiliares del Comercio.
- o) Ficheros: Constitución de usufructos. Dirección Nacional de Defensa para la competencia (art. 369 LS). Registro sobre quiebras y concursos.

El Dr. Isaac Halperín señala la diferencia entre la matriculación y la inscripción. El Dr. Raúl A. Etcheverry, manifiesta que ambos conceptos no se distinguen en lo sustancial, la matriculación de un comerciante o auxiliar del comercio no se diferencia de la inscripción de una autorización de un menor para ejercer el comercio o de la registración de los contratos de sociedades regulares. Los fines y los efectos son distintos ya que mientras la matriculación importa ciertos beneficios, la inscripción registral de sociedades es un acto integrativo que les confiere regularidad –art. 7º LS–.

En nuestro sistema, la matriculación de los comerciantes, no es obligatoria, mientras que la de los corredores (arts. 874 y ss. Cód. de Comercio y ley 23.282/85), martilleros (ley 20.266) y despachantes de aduana (ley 22.415/81 Cód. Aduanero) sí lo es.

De la tarea registral dimanán las siguientes conclusiones:

- 1) *Control de legalidad*: legaliza las formas externas e internas del documento.
- 2) *Inscripción del documento inscribible*: sin efecto saneatorio, produce la oponibilidad respecto de los terceros –art. 12 LS los actos no inscriptos obligan a los socios otorgantes, pero son inoponibles a los terceros–.
- 3) *Conocimiento general*: los registros son públicos –art. 8º del dec. 1493/82.–
- 4) *Las Registraciones y matriculaciones*: son regulares, cabales, exactas.

El acto de matriculación o inscripción, es el punto final del procedimiento. Obviamente, que durante el mismo, ciertos actos no llegan a la meta esperada, dictándose un acto administrativo de denegatoria. Dicho acto administrativo, puede recurrirse mediante la interposición del recurso de apelación –arts. 16 y 17 de la ley 22.315– excluyéndose expresamente el recurso jerárquico –art. 36 del dec. 1493/82–. El recurso es dirimido en sede judicial por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial.

Toda actividad registral desarrollada por la Inspección General de Justicia, conlleva en sí a resguardar a los terceros, a dar seguridad jurídica en las transacciones comerciales.

El Registro Público de Comercio, además es el encargado de llevar los Registros Nacionales de: asociaciones civiles y fundaciones, sociedades por acciones y sociedades extranjeras, así lo prevé el art. 4º de la ley 22.315.

A ese efecto, en el año 1994, el organismo de control inició una campaña de actualización de datos de las personas jurídicas registradas en jurisdicción de Capital Federal, a efectos de ratificar o rectificar dichos datos. Empero, en el año 1995 se continúa con dichas tratativas. Por ello, el dictado de las resoluciones IGJ (G) 3/94 –para empadronamiento de asociaciones civiles lisas y llanas, cámaras, federaciones y confederaciones– 5/94 –empadronamiento de fundaciones– y 8/94 de sociedades comerciales, extranjeras, sucursales y contratos de colaboración empresaria, resolución prorrogada hasta el 29/9/95, tienen por finalidad, la confirmación cabal, de los elementos tipificantes y no tipificantes de las entidades inscriptas en jurisdicción capitalina. A partir de allí, será un medio de información registral pública, fidedigna, confiable.

Cumplida esta etapa, se iniciará la conformación de los registros previstos en el art. 8º de la ley 19.550 y art. 4º de la ley 22.315, para lo cual, se crea la idea de la formación de comisiones específicas al efecto. En vista de concretar los registros *ut supra* mencionados, la IGJ solicitará a las autoridades judiciales y administrativas de las distintas jurisdicciones, toda la información y documentación necesaria para la organización y funcionamiento de los Registros Nacionales esgrimidos.

2. *Función de fiscalización*

El organismo de control, ejerce el poder de policía, respecto de las entidades registradas o conformadas por él. La fiscalización puede encuadrarse desde 2 facetas:

- a) *Fiscalización permanente*: se ejercita sobre entidades de bien público (asociaciones civiles lisas y llanas, cámaras, federaciones, confederaciones y fundaciones), art. 10 ley 22.315 y 30/33 dec. ley 1493/82, sociedades que re-

alizan operaciones de Capitalización y Ahorro—art. 9º y art. 29 de los mencionados cuerpos legales—, sociedades por acciones encuadradas en el art. 299 LS, art. 7º inc. d) de la ley y agencias, sucursales de sociedades constituidas en el extranjero—arts. 8º inc. b) y art. 28 de la normativa propia de la IGJ—.

- b) *Fiscalización acotada*: se ejercita respecto de las entidades no mencionadas en el punto a), sino sobre las sociedades por acciones “cerradas” y “en determinadas circunstancias”, conforme lo prevé el art. 301 LS—

Todo este tema vinculado con el poder de policía del Organismo de Control, está relacionado con la temática “denuncias”, “visitas de inspección”, “verificaciones contables”, “presentación de balances anuales” etc. Respecto del cumplimiento que las sociedades cerradas deben realizar sobre presentación de inventario y balances anuales como toda otra documentación, es una carga que favorece a la comunidad, ya que la IGJ obra como depositaria de documentación que guarda relación con el deber informativo y público que caracteriza al Registro Público de Comercio.

En cuanto a la fiscalización acotada, el engranaje administrativo entra a funcionar por dos caminos diferentes: a) por petición de un mínimo porcentaje de accionistas o síndicos a través de la interposición de una denuncia fundada, o b) cuando la Inspección General de Justicia advierte la transgresión del interés público.— En dichas ocasiones, la sociedad fiscalizada deberá ventilar al Organismo de Control su vida institucional—presentaciones asamblearias, libros contables, de actas, etc.—, a efectos de poder solucionar la cuestión en conflicto.

En cuanto a las denuncias interpuestas, en materia societaria, el marco de competencia es más estricto que en materia de entidades de bien público o sociedades de ahorro, pues rige el art. 5º de la ley 22.315 que remite a sede judicial la solución conflictiva intersocios.

Considero apropiado que en el caso “sub-examine”, se introduzca como institución novedosa a más de práctica, la “Mediación Obligatoria” pues sería beneficiosa para la solución de conflictos intersocios o un socio y la sociedad o un tercero con interés legítimo. Surge por decantación, la necesidad de reformar la normativa a efectos de dar cabida al instituto señalado.

La mediación con carácter obligatorio, y previa a todo juicio, debe ser instaurada en el Organismo de Control, con el fin de coadyuvar a la comunicación directa entre las partes y dar una solución a la controversia deducida entre ellos.

La razón de implantar la Mediación en la IGJ, radica en el hecho, que los abogados asesores societarios, que conforman la planta del organismo, tienen experiencia en dichos temas, lo cual agilizaría el tratamiento de los conflictos y evitaría la sede judicial, que debido al cúmulo de trabajo, las cuestiones se dilatan extremadamente.

3. *Funciones administrativas*

La Inspección General de Justicia, realiza una serie de actividades al margen del trámite cotidiano de expedientes: efectúa investigaciones sobre temas de índole comercial, asociacional o temas relacionados a la temática comercialista.

Además participa en congresos, cursos, jornadas en temas de su competencia: se interrelaciona con organismos internacionales, nacionales, provinciales y municipales y atiende toda clase de consultas a nivel general.

Asimismo, se está elaborando la posibilidad de crear un banco de datos sobre la jurisprudencia y doctrina general, abarcativa de la materia que es de su competencia.

CONCLUSIONES

Por lo esgrimido, propongo:

1) Se mantenga el "control de legalidad", en cabeza de la IGJ, efectuado a través del procedimiento obligatorio de la precalificación, sistema ágil y eficiente. Dicho control se lo considere como tarea preventiva de conflictos.

2) Se mantenga previo control de legalidad, en un solo organismo la tarea registral, tarea que resguarda a terceros y da seguridad jurídica a las transacciones mercantiles.

3) Se reglamente la organización y funcionamiento de los registros nacionales, en base a los sistemas investigados hasta el presente.

4) Se mantenga la fiscalización permanente y aminorada o acotada, como se ejercita en la actualidad, atento a los resultados eficientes que se han logrado a través del tiempo.

5) Se implante el procedimiento de la mediación obligatoria, siendo la IGJ un organismo de aplicación en la materia, para dar soluciones extrajudiciales en controversias societarias, debiendo reformarse la última parte del art. 5° de la ley 22.315, el art. 6°, inc. g) y art. 10, inc. f) incorporado en el texto articular el instituto pretendido

BIBLIOGRAFÍA

- BENSEÑOR, Norberto: *El Registro Mercantil Seguridad Jurídica y Publicidad*.
ETCHEVERRY, Raúl Aníbal: *Derecho Comercial y Económico. Parte general*
FAVIER DUBOIS (H), Eduardo H.: *Funciones registrales y efectos de las inscripciones*.
HALPERÍN, Isaac: "Curso de Derecho Comercial".
DE IRIONDO, Luis: "Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Comercial de Registro", *ED*, 48-766.
VANASCO, Carlos A.: "Propuesta para una Reforma Legal en Materia de Fiscalización Estatal".
ZALDÍVAR, MANÓVIL; RAGAZZI, ROVIRA; SAN MILLÁN: *Cuadernos de Derecho Societario*.