

comunicación «a» 4183 del bcra sección I. autorización

Aarón Gleizer¹

En octubre de 2003 el Senado de la Nación dio sanción definitiva, como Ley 25.782 (B.O. 31.10.2003), al Proyecto del Diputado Héctor Polino², que restablece las facultades operativas de las cajas de crédito cooperativas, y cuyos rasgos esenciales expusieramos con anterioridad³.

Cabe destacar que la letra y el espíritu de la Ley 25.782 están inspiradas en la concepción del servicio financiero como prestación solidaria orientada por finalidades sociales⁴, y chocan frontalmente con la concepción de la banca como negocio lucrativo que surge del texto de la Ley 21.526, desde su primitiva sanción como norma de facto y de sus modificaciones introducidas por normas de facto, leyes lato sensu y decretos de necesidad y urgencia.

(1) Contador Público. Licenciado en Economía. Asesor Normativo IMFC. Presidente de la Comisión de Actuación Profesional en Cooperativas y otras entidades sin fines de lucro (CPCECABA).

(2) Cfr. «Proyecto de restitución de las facultades operativas de las Cajas de Crédito Cooperativas», en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 139/2002, pág. 210.

(3) Cfr. GLEIZER, Aarón, «Por una salida solidaria de la crisis financiera», en Revista del Instituto de la Cooperación, N° 143/2002, pág. 474.

(4) Cfr. CRACOGNA, Dante, «Las nuevas cajas de crédito cooperativas (Hacia una política diferente en materia de entidades financieras)», en «Doctrina Societaria y Concursal», ed. Errepar, N° 196, marzo de 2004.

(5) Cfr. www.bcra.gov.ar : Normativa. Textos ordenados. «Cajas de crédito (Ley 25.782)». Última comunicación incorporada: «A» 4183. Texto ordenado al 06/08/2004.

Por su parte, con fecha 06.08.2004 el Banco Central de la República Argentina difundió la Comunicación «A» 4183⁵, por medio de la cual dio a conocer un conjunto de normas reglamentarias de la Ley 21.526 (texto según Ley 25.782).

La Comunicación «A» 4183 abarca una parte, pero no la totalidad de los temas susceptibles de ser reglamentados. Por ende, sin descartar la probable aparición de otras normas, cabría interpretar que en los aspectos no cubiertos por esta Comunicación, rigen las normas generales en la materia.

La evaluación de las normas reglamentarias, para determinar si son respetuosas de la letra y del espíritu de la ley, resulta útil para fundamentar gestiones tendientes a obtener su modificación, y también para sustentar recursos administrativos y judiciales que se pudieran interponer.

Se trata de establecer, en general, si la reglamentación se encuadra dentro de lo prescripto por el art. 99, inc. 2º de la Constitución Nacional, extensivamente aplicable en el caso al Directorio del Banco Central, 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».

Cabe determinar también si la reglamentación respeta lo normado por el art. 4º de la Ley 21.526 (texto según Ley 25.782), por el cual «el Banco Central de la República Argentina tendrá a su cargo la aplicación de la presente ley Dictará las normas reglamentarias que fueren menester para su cumplimiento, a cuyo efecto deberá establecer regulaciones y exigencias diferenciadas que ponderen la clase y naturaleza jurídica de las entidades, la cantidad y ubicación de sus casas, el volumen operativo y las características económicas y sociales de los sectores atendidos, dictando normas específicas para las cajas de crédito».

En el mismo sentido, una interpretación excesivamente literal de las normas legales que no tuviera en cuenta el respectivo marco conceptual, podría contradecir el espíritu del legislador. En tal caso parecería justificado el apartamiento formal de alguna cláusula por vía de

excepción, porque no alteraría sino que interpretaría más cabalmente el espíritu de la ley.

La Ley 25.782 refuerza significativamente la identidad cooperativa de las cajas de crédito, severamente agredida durante las dictaduras de Onganía y de Videla. A su vez, la permanencia de las entidades financieras cooperativas (bancos cooperativos y cajas de crédito cooperativas) fue ardorosamente defendida por los cooperadores de todas las épocas⁶.

Entendemos por ello que al dictar reglamentaciones para las entidades financieras cooperativas, y en este caso para las cajas de crédito, el Banco Central debe tener en cuenta y respetar la letra y el espíritu de la Ley 20.337 y los principios doctrinarios que la inspiran. En particular, el principio de integración cooperativa, normativamente consagrado por el art. 2º, inc. 9º de la Ley 20.337, que puede cumplir una función fundamental para superar ciertas debilidades de la nueva figura, cuyos efectos podrían agravarse si la reglamentación del Banco Central no contemplara esa situación.

Las prevenciones expuestas en los párrafos precedentes cobran sentido al advertir la tendencia a los excesos en que incurre el Banco Central en el ejercicio de sus facultades reglamentarias, que desde siempre merecieran fundadas críticas doctrinarias^{7 8 9 10}

Por razones metodológicas, ajustaremos nuestros comentarios al ordenamiento seguido por la Comunicación «A» 4183, a cuyo texto se remiten las referencias citadas en cada caso, salvo expresa indicación en contrario, y comenzando por la sección 1. (Autorización).

(6) GLEIZER, Aarón, «La experiencia del Movimiento Cooperativo de Crédito en la República Argentina como instrumento de transformación económica y social», en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 4/1981, pág. 429.

(7) Cfr. REZZONICO, Alberto E., «Facultades reglamentarias del BCRA», en «*Revista del Instituto de la Cooperación*», Año 17, N° 64, Enero-Marzo 1990, pág. 52.

(8) Cfr. VILLEGAS, Carlos G., «Régimen legal de bancos», ed. Depalma, Bs. Aires, 1978, pág. 186.

(9) Cfr. GONZALEZ CALDERON, «Derecho constitucional argentino», t. II, pág. 376, citado por VILLEGAS, op. cit.

(10) Cfr. VILLEGAS, op. cit.

Esta sección enuncia los requisitos generales, tales como la observancia permanente de los mismos (1.1.), la constitución de las entidades en forma cooperativa, la operatoria en casa única y la autorización previa por el Banco Central (1.2.1.), emanados estos de la Ley 25.782; la independencia funcional del local (1.2.2.), el régimen de inhabilidades (1.2.3.) y el requisito formal de presentar la solicitud por escrito y suscripta por los fundadores (1.2.4.).

Se establece la exigencia de constituir domicilio especial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de consentir la prórroga de la competencia judicial a favor de la Justicia Federal con asiento en esa ciudad (1.2.5.).

En cuanto a los requisitos de la solicitud de autorización, incluyen la denominación unívoca (1.3.1.), la ubicación dentro de los términos jurisdiccionales fijados por la Ley 25.782 (1.3.2.), la somera descripción del edificio o local, aclarando si es propio o alquilado, acompañando los planos correspondientes (1.3.3.), y los fundamentos de la iniciativa y las informaciones recogidas al respecto (1.3.4.).

Las primeras objeciones sustanciales aparecen en la normativa referida al capital inicial, con individualización de los asociados aportantes, sus domicilios y respectivas participaciones (1.3.5.).

Por una parte, resulta excesivamente permisivo admitir una integración individual máxima del 5% del capital social. Históricamente, las cooperativas de todas las ramas se han constituido sobre la base de múltiples aportes de pequeña magnitud individual, y la vigencia del tope mencionado podría facilitar la creación de entidades animadas por propósitos lucrativos, desvirtuando la naturaleza de la Cooperación y distorsionando las finalidades sociales buscadas por el legislador, ya que veinte capitalistas, aportando cada uno de ellos el 5% del capital, podrían formar una sedicente caja de crédito, o bien transformar en caja de crédito una «cueva financiera» ya existente, aún en las zonas donde rija la exigencia máxima de capital (\$ 1.000.000).

Al mismo tiempo, los vecinos de los barrios de los grandes y medianos aglomerados urbanos tendrán virtualmente vedado el acceso a la constitu-

ción de una caja de crédito, habida cuenta de la magnitud de los montos de capitales mínimos exigidos, enunciados en la sección 2.

Por otra parte, resulta doblemente discriminatoria la fijación de un tope de integración del 10% cuando se trate de cooperativas de servicios públicos que actúen en la zona de radicación de la caja de crédito. Discriminatoria porque aplica un criterio propio de las sociedades anónimas, omitiendo considerar que en las cooperativas la magnitud del aporte individual no incide en la formación de la voluntad política (principio de «un hombre, un voto» según el art. 2º, inc. 3º de la Ley 20.337); y discriminatoria porque restringe la franquicia a las cooperativas de servicios públicos, excluyendo injustificadamente a las cooperativas de otras ramas. Cabe recordar, al respecto, el significativo apoyo brindado por el IMFC a las cooperativas de crédito en la década del sesenta del siglo pasado y más recientemente en la experiencia de las cooperativas populares de crédito.

No parece insalvable la exigencia –inspirada en sugerencias de Coopelar y del IMFC- de que dos tercios de integrantes del Consejo de Administración, cuya nómina deberá presentarse, posean experiencia acreditada en el manejo de carteras crediticias comerciales adquirida en su actividad habitual. Esta opción es admitida como alternativa a la más compleja exigencia de antecedentes de desempeño en la actividad financiera (1.3.6.).

Por ende, resulta de más difícil o casi imposible cumplimiento la exigencia de acreditación de experiencia en la actividad financiera, impuesta a la mayoría simple de tres a cinco miembros del Comité de Dirección Ejecutivo (Comité Ejecutivo o Mesa Directiva según el art. 71 de la Ley 20.337) en las cajas comprendidas en las categorías I y II, y al presidente y su reemplazante eventual en las cajas comprendidas en las categorías III, IV y V (1.3.7.).

En la experiencia histórica, resultó suficiente designar a una persona con experiencia bancaria para ocupar la gerencia de las entidades, cubriendo parcialmente los cargos de consejeros con personas dotadas de experiencia en materia crediticia comercial, que podrían completar conocimientos específicos mediante su asistencia a cursos de capacitación institucional y técnica.

El Banco Central establece también la exigencia de acompañar la nómina de integrantes de la sindicatura (1.3.8.) y las fórmulas de antecedentes personales de quienes ocuparán cargos directivos y de fiscalización (1.3.9.).

En cuanto a los gerentes, aparecen mencionados en el punto 1.5.4., entre las informaciones a remitir a la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias (SEFyC) como requisitos para obtener la autorización, y también en otras secciones de la referida comunicación.

Deberán presentarse también las fórmulas de antecedentes personales de los asociados que integren cuotas sociales por una suma de \$ 30.000 o superior (1.3.10.). Cabe recordar, al respecto, nuestro comentario crítico sobre la integración individual máxima admitida (1.3.5).

Los solicitantes deberán constituir domicilio especial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los fines de las tramitaciones ante el Banco Central y la SEFyC (1.3.11.). Recordamos que para el funcionamiento permanente de la entidad, tras obtener la autorización, se deberá también constituir domicilio especial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1.2.5.).

Deberá prestarse especial cuidado a la elaboración del plan de negocios, por el que se demuestre que la entidad estará en condiciones de generar «utilidades» (rectius: excedentes), que absorban razonablemente sus costos operativos, partiendo del volumen operativo alcanzable en su ámbito de actuación, con los niveles de tasas activas (máximo legalmente admitido) y pasivas (según las condiciones del mercado), a cuyo efecto deberá presentarse detalle de costos fijos mensuales estimados y rango de costos variables mensuales estimados; volumen estimado de créditos, rotación de cartera y volumen de pasivos; estimación de ingresos y egresos financieros, indicando las pautas empleadas para el cálculo; y el organigrama proyectado y monto probable de los gastos de organización, constitución e instalación (1.3.12.).

Deberá presentarse también el proyecto de estatuto, armonizado con los preceptos de la Ley de Cooperativas y la Ley de Entidades Financieras y con las normas reglamentarias emitidas por las autoridades de control (INAES y Banco Central, respectivamente) (1.3.13.). Es probable que el INAES difunda oportunamente un modelo de Estatuto Tipo, partiendo del Estatuto Tipo para cajas de crédito coope-

rativas aprobado mediante Resol. INAC N° 1139/94 (B.O. 29.09.94), y que en su artículo 2° debería establecer que «la Cooperativa tendrá su domicilio legal en (*indicar partido, departamento o equivalente; y para las entidades situadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mencionar la circunscripción electoral correspondiente*) y funcionará en casa única. Al solo efecto de las relaciones con el Banco Central de la República Argentina y de los actos que la Cooperativa celebre con ese Organismo, la entidad constituye domicilio especial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, consintiendo la prórroga de la competencia judicial a favor de la Justicia Federal con asiento en dicha ciudad» (Ley 21.526, art. 26 –texto según Ley 25.782- y Comun. cit., puntos 1.2.5. y 1.7.).

Entendemos que en el art. 5°, referido al objeto social, el Estatuto deberá armonizar (de hecho, reproducir) la enunciación de facultades operativas consignada en el art. 26 de la Ley 21.526 (texto según Ley 25.782), con el agregado de los dos incisos que incluimos al final. De este modo, el art. 5° del Estatuto quedaría redactado del siguiente modo: «La caja de crédito cooperativa podrá: a) Recibir depósitos a la vista; b) Recibir depósitos a plazo hasta el monto actualizado que establezca el Banco Central de la República Argentina, según lo previsto por el artículo 26, inciso b) de la Ley de Entidades Financieras; c) Conceder créditos y otras financiaciones a corto y mediano plazo, destinados a pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales, incluso unipersonales, profesionales, artesanos, empleados, obreros, particulares y entidades de bien público; d) Otorgar avales, fianzas u otras garantías; e) Efectuar inversiones de carácter transitorio en colocaciones fácilmente liquidables; f) Cumplir mandatos y comisiones conexos con sus operaciones; g) Debitar letras de cambio giradas contra los depósitos a la vista por parte de sus titulares a favor de terceros; h) Realizar las demás operaciones que autorice el Banco Central de la República Argentina; i) Fomentar el espíritu de solidaridad y ayuda mutua entre los asociados y cumplir con el propósito de crear una conciencia cooperativa».

Por otra parte, estimamos que el artículo 8° del Estatuto Tipo (De los asociados) deberá prever que «podrá asociarse a esta Cooperativa toda persona de existencia visible o ideal que acepte el presente estatuto y reglamentos que se dicten, *que esté domiciliada en el departamento, ciudad, locali-*

dad o circunscripción electoral (según corresponda) correspondiente al domicilio de la entidad y no tenga intereses contrarios a la misma»

Deberá suprimirse la última parte del artículo, según la cual «la entidad podrá realizar, con terceros, la operatoria financiera y de servicios expresada en el Art. 5º, en las condiciones que fije la autoridad de aplicación» (íbid.).

Por último, correspondería consignar en el art. 9º del Estatuto que «toda persona que quiera asociarse deberá presentar una solicitud por escrito ante el Consejo de Administración, comprometiéndose a suscribir cuotas sociales por un valor total de \$ 200 (doscientos pesos), y a cumplir con las disposiciones del presente estatuto y de los reglamentos que en su consecuencia se dicten».

A la luz del exceso reglamentario en que incurre el Banco Central, al exigir que cada asociado suscriba e integre cuotas sociales por \$ 200, siendo que el art. 26 de la Ley 21.526 (texto según Ley 25.782) sólo impone la suscripción, es probable que el Banco Central obligue a incluir la expresión «..... comprometiéndose a suscribir e integrar cuotas sociales por un valor total de \$ 200 (doscientos pesos) »

En otro orden de cosas, el análisis del proyecto y la apertura de la entidad no generarán erogación alguna a cargo de la solicitante (1.3.14.), por lo que no les será aplicable el «costo de evaluación de propuesta» (\$ 51.000) ni el «canon de habilitación» (\$ 900.000) previstos para el resto de las entidades financieras según Comun. «A» 2940. Se advierte en este punto una adecuada interpretación de la letra y el espíritu de la Ley 25.782.

Se consideran desistidos los pedidos de autorización cuando los postulantes no presenten dentro de los treinta días de serles requerido por la SEFYC, cualquier elemento faltante de la documentación enunciada en el punto 1.3. (1.4.1.) o dentro de los quince días, respecto de cualquier información adicional (1.4.2.), originando el archivo de las actuaciones y no dándose curso a ningún nuevo pedido hasta transcurrido un año a partir de la fecha de vencimiento del plazo concedido (íbid.).

Contrasta notoriamente la brevedad de los plazos expuestos con la virtual inexistencia de plazos para el pronunciamiento del Banco

Central, lo que en nuestra opinión configura una notoria desigualdad en el tratamiento legal, en cuanto excede largamente la presunta primacía que en materia administrativa podría reconocerse a un órgano de la Administración Pública (en el caso, el Banco Central), en su relación con los administrados.

Concordantemente, la reglamentación prevé que «las autorizaciones que se acuerdan quedan sin efecto si no se las utiliza dentro del término de un año a contar de la fecha en que fueron otorgadas y quedan condicionadas al cumplimiento» de las exigencias enunciadas en los puntos siguientes (1.5.1.).

Estos requisitos son la obtención de la autorización para funcionar como cooperativa por parte de la autoridad de aplicación de la Ley 20.337 y su inscripción en el Registro correspondiente (1.5.2.); la total integración del capital inicial que se haya propuesto, dentro de los sesenta días corridos desde la fecha de la resolución de autorización (1.5.3.); la remisión a la SEFyC de la nómina de los miembros del Consejo de Administración (titulares y suplentes), designados por la asamblea constitutiva, del Comité de Dirección Ejecutivo y de los gerentes, acompañada de las informaciones a que se refiere el punto 1.3.9., salvo que se trate de datos ya agregados a la solicitud de autorización. El personal operativo –como mínimo los gerentes- debe poseer una adecuada experiencia en materia financiera (1.5.4.); y la completa instalación en un local apropiado que observe los recaudos mínimos de seguridad (1.5.5.), que a falta de definición específica, serán los requisitos vigentes para entidades no bancarias.

Todas las disposiciones relativas a la habilitación de las entidades deben quedar cumplidas con una antelación no menor de treinta días corridos al vencimiento del plazo establecido para su apertura, notificando tal circunstancia a la SEFyC para que se expida al respecto (1.5.6.).

Únicamente puede concederse prórroga del plazo fijado para la habilitación cuando no hubiera sido posible obtener la autorización para funcionar como cooperativa y la inscripción en el Registro Nacional de Cooperativas por causas no imputables a la entidad, debidamente documentadas. En tal caso la solicitud de prórroga debe deducirse por escrito

antes del vencimiento del plazo, acompañando pruebas fehacientes de las causas que se invocan (1.5.7.).

La falta de cumplimiento, dentro del plazo fijado, de cualquiera de las disposiciones precedentes, dará lugar a la cancelación de la autorización otorgada, y no se dará curso a ningún nuevo pedido hasta transcurrido un año desde la comunicación de esa cancelación (1.6.).

La SEFyC notificará fehacientemente a los solicitantes la resolución del Directorio del BCRA mediante la cual se acuerde la autorización, como así también la fecha en que venza el plazo en que podrá comenzar a operar (1.7.).

Continúa expresando la norma que «la autorización se otorga exclusivamente para desarrollar la operatoria a que se refiere la Ley 25.782», lo que parecería razonable, aunque estimamos que la continuación del párrafo demanda alguna aclaración, cuando no una necesaria refutación.

Para una mejor comprensión del texto, pasaremos entonces al párrafo siguiente de la Comunicación, según el cual «las operaciones legalmente previstas [activas, pasivas y de servicios (prestación o utilización)] en las condiciones establecidas en la reglamentación, *sin perjuicio de las operaciones específicas admitidas con el Banco Central de la República Argentina y otras entidades financieras*, podrán realizarse con asociados que –en todos los casos- deberán acreditar la *suscripción e integración* de cuotas sociales por un importe mínimo de \$ 200 y hallarse radicados en el partido, departamento o división jurisdiccional equivalente (o circunscripción electoral de la Ciudad de Buenos Aires) correspondiente al domicilio de la entidad, lo cual deberá ser demostrado con el último domicilio registrado en el pertinente documento de identidad del asociado o, en el caso de personas jurídicas, mediante la presentación del instrumento constitutivo debidamente inscripto o acta de asamblea extraordinaria debidamente registrada que hubiere modificado el domicilio social fijado estatutariamente o bien acta de asamblea que, cumpliendo con los requisitos legales, señalase su dirección» (ibid.).

Advertimos que el Banco Central se refiere a la *prestación* de servicios (vista desde el punto de vista de la entidad que los brinda) y a la *utilización* (contemplada desde el punto de vista del usuario asociado),

como hechos aparentemente distintos. Lo importante es que la reglamentación tenga en cuenta que se trata de actos cooperativos celebrados entre la caja de crédito y sus asociados e inspirados en propósitos de solidaridad social.

Tenemos entonces que por una parte, el Banco Central incluye la posibilidad de realizar no sólo las operaciones enunciadas en el art. 26 de la Ley 21.526 (texto según Ley 25.782), sino que añade también las operaciones específicas admitidas por la reglamentación del Banco Central, realizadas con el mismo Banco Central y con otras entidades financieras.

Por otra parte, según señaláramos antes, el Banco Central incurre en un notorio exceso reglamentario, porque exige la suscripción e integración de cuotas sociales por un importe mínimo de \$ 200, siendo que el art. 26 de la Ley 21.526 (texto según Ley 25.782) demanda solamente la suscripción.

Cabe tener en cuenta, al respecto, que el art. 25 de la Ley 20.337 establece que las cuotas sociales deben integrarse al ser suscriptas, como mínimo de un cinco por ciento y completarse la integración dentro del plazo de cinco años de la suscripción.

Fácil es advertir la abismal diferencia que puede existir para un asociado que quiera constituir un depósito a plazo fijo por \$ 1.000. La exigencia de integración inmediata de cuotas sociales por \$ 200 resulta aquí manifiestamente desproporcionada. Una cosa es pedirle una integración inicial de \$ 10 (5% del capital suscripto) con un plazo de cinco años para completar el resto (Ley 20.337, art. 25) y otra muy distinta exigirle una integración inmediata de \$ 200.

Esa exigencia resulta desproporcionada incluso en la hipótesis del monto máximo admitido para los depósitos a plazo fijo (\$ 12.000 según Comun. cit., punto 3.3.1.), porque la integración de \$ 200 resulta superior al interés que podría obtener el asociado en un depósito a 180 días.

Continúa expresando la Comunicación «A» 4183 que «en los casos de cajas que opten por restringir su ámbito de actuación a la localidad correspondiente al domicilio de la entidad, el recaudo de radicación se observará respecto de esa localidad» (íbid.).

Pensamos que esta limitada flexibilidad guarda alguna relación con la franquicia admitida en cuanto a exigencia básica en el punto 2.4., según el cual «la exigencia de la Categoría V (\$ 100.000) también resulta aplicable a las cajas que opten por operar exclusivamente con asociados radicados (según el criterio definido en el punto 1.7. de la Sección 1.) en la localidad correspondiente al domicilio de la entidad, siempre que se trate de poblaciones de hasta 10.000 habitantes, según el último censo nacional».

Concluye expresando la sección 1. que «también podrán estar asociadas a la entidad las cooperativas de servicios públicos que –independientemente de su domicilio de radicación– presten servicios en la jurisdicción en la que se encuentra autorizada a operar la caja de crédito» (íbid.).

Esta disposición se aparta de la letra de la Ley 25.782, si bien la consideramos justificada por su espíritu permisivo, malgrado su alcance parcial. En cierto sentido, la norma guarda relación con la parte pertinente de lo previsto en el art. 29, inc. b) de la Ley 21.526, según el cual «las entidades podrán ser titulares de acciones y obligaciones de empresas de servicios públicos en la medida en que sean necesarias para obtener su prestación».

Estaríamos aquí ante la hipótesis de integraciones recíprocas, que será menester tener en cuenta a los efectos contables y de encuadramiento en las relaciones técnicas que establezca el Banco Central.

En tal sentido, el punto 1.7. de la Comunicación «A» 4183 regula la integración, por parte de las cooperativas de servicios públicos, de cuotas sociales de las cajas de crédito, a efectos de asociar a aquellas y admitir su operatividad con las cajas.

En cambio, el art. 29 de la Ley 21.526 abre la vía para que las entidades financieras (en este caso, las cajas de crédito cooperativas) puedan integrar cuotas sociales de cooperativas de servicios públicos, para acceder a la utilización de los servicios prestados por estas últimas.

Volvemos ahora al párrafo anterior de la Comunicación citada, según el cual la autorización otorgada «implica la prohibición de establecer otro tipo de establecimiento para la realización de actividades que

excedan dicho objeto, tales como la instalación de cajeros automáticos, de dependencias especiales para realizar cobros de servicios y habilitación en empresas asociadas».

En nuestra opinión, el razonamiento del Banco Central resulta parcial e insuficiente, porque el art. 26 de la Ley 21.526 integra el Título II (Operaciones), donde la expresión «operaciones» reviste el sentido de actos jurídicos celebrados entre la entidad financiera y los usuarios. En el caso, se trata de actos cooperativos celebrados entre la caja de crédito y sus asociados.

Y la utilización de un dispositivo mecatrónico, como es el cajero automático, en sustitución del cajero humano, para instrumentar el acto jurídico (operación en los términos de la Ley 21.526) es indiferente porque no es abordada por esta Ley, y por lo tanto no puede estar prohibida como parecería argumentar el redactor de la norma reglamentaria.

Por otra parte, para acceder a un cajero automático el usuario debe contar con una tarjeta de crédito o de débito, que previo ingreso al dispositivo y posterior digitación de una clave secreta, le permitirá realizar transacciones (operaciones en los términos de la Ley 21.526).

Nuevamente, ante el silencio reglamentario del Banco Central, interpretamos que las cajas de crédito están facultadas para emitir tarjetas de crédito y de débito a favor de sus asociados, porque tal emisión estaría amparada por las previsiones del art. 26, inc. f, de la Ley 21.526 (texto según Ley 25.782), por tratarse del cumplimiento de un mandato conexas con las operaciones activas, pasivas y de servicios.

De este modo, además de la posibilidad de utilizar las tarjetas de crédito y débito para realizar transacciones en los establecimientos adheridos a la red correspondiente, los asociados podrán utilizar esas tarjetas para acceder al uso de los cajeros automáticos instalados en el interior de la entidad o con salida al exterior, e igualmente en todos los cajeros automáticos de la red instalados en el territorio nacional, dejando pendiente por ahora el uso internacional, relacionado con la vedada posibilidad de operar en moneda extranjera.

Cabe tener en cuenta que toda norma restrictiva en este tema resultaría contraria a los esfuerzos dirigidos a lograr una mayor bancarización, con sus efectos consiguientes: mayor formalización económica y social y mayor control tributario y sobre operaciones de lavado de activos de origen ilícito.

Carece de sustento la argumentación utilizada, en cuanto pretenda vedar la realización de actos de integración cooperativa, alegando que tal operatoria no estaría contemplada por la Ley 25.782. Recordemos que la letra y el espíritu de Ley 25.782 remarcan especialmente y en forma excluyente el espíritu cooperativo (y por ende, integrador) de las cajas de crédito.

En tal sentido, la utilización de cajeros automáticos es un recurso tecnológico que sustituye, normalmente con bastantes ventajas, la recurrencia al manejo de efectivo a través de los cajeros humanos, y sólo se trata de recurrir en cada caso al procedimiento más ventajoso para realizar las operaciones previstas por el art. 26 de la Ley 21.526 (texto según Ley 25.782).

A título de mayor abundamiento, cabe recordar que las cajas de crédito están facultadas para cumplir mandatos y comisiones conexos con sus operaciones (art. 26, inc. f, de la Ley 21.526; texto según Ley 25.782).

La operatoria en casa única rescata la tradición de las antiguas cooperativas de crédito y puede ser considerada como la principal fortaleza del sector, al asegurar la vecindad, el conocimiento y la confianza recíprocas entre los asociados. No rige pues, para las cajas de crédito, la facultad de solicitar la apertura de filiales, prevista por el art. 16 de la Ley 21.526.

Este es el sentido esencial de la operatoria en casa única. Entendemos que el Banco Central no debe acentuar los efectos de esa restricción a través de interpretaciones reglamentarias formalistas que desnaturalicen el objeto sustancial de la norma y contribuyan a agravar la debilidad inherente a la casa única, expresada en la agravación del riesgo sistémico, especialmente en zonas de actividad única o muy concentrada.

Creemos que la obligación de operar en casa única no podría ser interpretada como limitante adicional de los servicios a brindar a los asociados ni de los recursos tecnológicos utilizables en esa prestación.

Por ejemplo, la obligación de operar exclusivamente en casa única no debería interpretarse como que las operaciones deban consumirse exclusivamente dentro del local de la entidad, sino que podrán concretarse también, por ejemplo, a través de sistemas de banca electrónica que permitan operar a los asociados desde su domicilio particular o comercial.

Igualmente, entendemos que el asociado de una caja de crédito se encuentra habilitado para realizar operaciones con la entidad a través de cajeros automáticos pertenecientes a otras entidades e instalados fuera del ámbito jurisdiccional propio de aquella, ya que una interpretación diversa los condenaría a una suerte de reclusión financiera forzosa.

Del mismo modo, la operatoria exclusiva con asociados es una fortaleza del sistema, pero su interpretación a rajatabla podría producir un efecto opuesto al deseado, lo que podría darse, por ejemplo, cuando asociados de otras entidades quisieran utilizar instalaciones de la entidad.

En este caso, la atención de operaciones realizadas por un tercero no asociado a la entidad, por mandato de una caja de crédito situada en otra localidad a la que el tercero estuviera asociado, estaría facilitando la operatoria dentro del circuito cooperativo, con la obvia posibilidad de reciprocidad en el trato. Cualquier solución diversa atentaría directamente contra el principio de integración cooperativa y condenaría a la reclusión financiera a los asociados de las entidades participantes en el sistema.

El Banco Central interpreta también que las cajas de crédito cooperativas tendrían prohibido establecer dependencias especiales para realizar cobros de servicios (1.7.). Nuevamente se trata en este caso de una interpretación excesivamente rigurosa de la normativa legal sobre casa única, que pretende impedir el otorgamiento de comodidades adicionales para los asociados de la entidad; por ejemplo, para

realizar el cobro de impuestos y facturas de servicios públicos, que actualmente son recaudados incluso por prestadores no financieros, como farmacias y supermercados.

Por último, interpreta el Banco Central que las cajas de crédito no podrían prestar servicios en empresas asociadas (íbid.). Pero la habilitación de determinados servicios en empresas asociadas a la caja de crédito, para atender exclusivamente a trabajadores de la empresa igualmente asociados a la entidad, en modo alguno estaría vulnerando el espíritu de la ley, sino que simplemente estaría facilitando la realización de operaciones entre la entidad y sus asociados; que de otro modo quizás estos se vean impedidos de realizar, por razones horarias o por otras circunstancias.

Con estos comentarios concluimos el análisis de la sección 1. de la Comunicación «A» 4183, que esperamos continuar en entregas sucesivas.