

protección del patrimonio social

Aarón Gleizer¹

Las comisiones de Asuntos Cooperativos, Mutuales y Organizaciones no Gubernamentales, de Legislación General y de Justicia de la Cámara de Diputados de la Nación dieron su aprobación al Proyecto de la Ley de la Diputada Susana García y otros (Exp. 1795-D-07), por la que se crea un régimen de “Bien de Utilidad Social” para las asociaciones civiles.

El proyecto sigue ahora el curso correspondiente, y en caso de superar satisfactoriamente las diversas etapas pautadas, terminará aprobado como Ley de la Nación.

La iniciativa puede inscribirse dentro de un conjunto heterogéneo de medidas encaminadas a proteger la integridad del patrimonio social corporizado en cooperativas, asociaciones mutuales y asociaciones civiles, resultante del esfuerzo realizado por muchas generaciones de asociados, que por diversas circunstancias enfrenta el riesgo de apropiación por parte de personas o grupos de interés.

Oportunamente hemos expresado nuestra preocupación ante la consumación de maniobras ejecutadas para consumir esa apropiación, que muchas veces afectan a entidades antiguas y de gran inserción en el medio donde actúan².

En algunos casos, la consumación de tales maniobras se ve facilitada por la existencia de marcos normativos propicios, excesivamente permisivos o simplemente indiferentes ante esta situación.

(1) Asesor normativo, al momento de su fallecimiento, en el IMFC.

(2) Cfr. GLEIZER, Aarón, “En defensa de la autenticidad cooperativa y del patrimonio social”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 117/1999, pág. 90.

A modo de ejemplo, durante el período menemista y en medio de las turbulencias provocadas por el denominado “efecto tequila” se modificó la legislación financiera a través de la Ley 24.485. Además de restablecer el papel de prestamista de última instancia del Banco Central, que tres años antes había sido temerariamente suprimido por iniciativa de Domingo F. Cavallo, se autorizó la transformación en sociedades anónimas de las entidades financieras (bancos y cajas de crédito) de naturaleza cooperativa, derogando explícitamente la prohibición absoluta de transformación establecida para las cooperativas en general por el art. 6º de la Ley 20.337³.

Algunas veces esas transformaciones involucraban las maniobras antes comentadas. En estos casos se trataba de lograr la apropiación de bancos cooperativos. De todos modos, estas maniobras tuvieron corta vida, porque con la única y honrosa excepción del Banco Credicoop, los restantes bancos cooperativos o ex cooperativos terminaron cerrados, con excepción de aquellos asociados al Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, que finalmente fueron absorbidos por el banco mencionado.

En cuanto a las cajas de crédito que en oportunidad de la reforma financiera de 1977 habían optado por permanecer como tales, han quedado reducidas al mínimo y es probable que a la brevedad deban solicitar el cambio de clase de entidad financiera, ante las dificultades para adaptarse al régimen instituido por las leyes 25.782 y 26.173.

Resulta oportuno recordar que en ese período también se derogó la prohibición de transformación para las cooperativas de seguros, a través del Decreto PEN 1300/98⁴.

En aquella época se sancionó la Ley 25.027, debida a una iniciativa de Floreal Gorini, cuyo art. 1º establece que “en ningún caso las asambleas o los consejos de administración de las cooperativas podrán adoptar decisiones que en forma directa o indirecta impliquen la pérdida de la condición de asociado para un número superior al diez por ciento (10%) del padrón registrado al cierre del último ejercicio social”.

La Ley 25.027 instituye un procedimiento dirigido a la protección del patrimonio social cooperativo. Lamentablemente, transcurridos ya diez años

(3) (4) Ibid.

desde su sanción, el INAES, en su carácter de autoridad de aplicación de la Ley de Cooperativas, no ha dado cumplimiento al mandato explícito impuesto por el art. 2º de la Ley 25.027, de dictar “las normas reglamentarias pertinentes para asegurar el cumplimiento de las prescripciones de la presente ley”, lo que motivara un oportuno pedido de informes por parte de los diputados Kroneberger y otros (Exp. 2160-D-06).

Los modos de apropiación del patrimonio social son diversos. Suelen aparecer revestidos de formalidades técnicamente correctas, pero que en definitiva ocultan hechos reprobables desde el punto de vista de la ética social.

En el caso emblemático de la Cooperativa El Hogar Obrero, entidad señora del cooperativismo argentino que marcó rumbos a lo largo del siglo pasado, imprecisiones en su conducción estratégica la forzaron a solicitar su concurso preventivo, dando lugar al trámite más complejo y extenso de la historia judicial de nuestro país.

A comienzos del año 1991 la Cooperativa debía afrontar las exigencias perentorias de un enorme pasivo exigible, y si bien contaba con bienes inmuebles que superaban ampliamente el valor de los pasivos, la imposibilidad de realizarlos con la celeridad necesaria forzó a producir su enajenación por vil precio a favor de algún aprovechado financista, que de inmediato pudo venderlos por un valor varias veces multiplicado.

Las operaciones se realizaron bajo supervisión judicial y estuvieron revestidas de todas las formalidades legales, pero la obtención de una superganancia por parte del intermediario aparece como totalmente reprochable desde el punto de vista social, porque la dolorosa contrapartida radica en la destrucción del patrimonio de la Cooperativa y el quebranto material y moral de millares de cooperadores frustrados.

En otro orden de cosas, en el ámbito de las asociaciones civiles de objeto deportivo, se sancionó oportunamente la Ley 25.284, también conocida como Ley Ruckauf (por su promotor) o Ley Racing (por la entidad presuntamente beneficiaria), destinada a instituir un régimen especial de administración de las entidades deportivas con dificultades económicas, a través de la constitución de un fideicomiso de administración con control judicial. Transcurridos ocho años desde su aprobación, las vicisitudes financieras y deportivas que viene atravesando la entidad involucrada son crecientes, y aparece un final

incierto para una riesgosa aventura materializada a través de la nefasta figura del denominado “gerenciamiento”, que en definitiva amenaza con producir la desaparición definitiva de una centenaria institución⁵.

Volvemos ahora al Proyecto de creación del régimen de Bien de Utilidad Social. Según el texto en estudio, toda asociación civil, regida por el art. 33 y siguientes del Código Civil (art. 4º) podrá constituir en bien de utilidad social un único inmueble urbano o rural afectado a la consecución directa del objeto social (arts. 1º y 17).

Las entidades deberán tener una antigüedad mínima de cinco años y haber celebrado un convenio de colaboración con el gobierno nacional, provincial o municipal de la jurisdicción donde se encuentre el inmueble, por el cual se autorice el uso gratuito de ese inmueble para la ejecución de actividades culturales, recreativas y deportivas para toda la comunidad (art. 2º).

La constitución del bien de utilidad social producirá efectos a partir de su inscripción en el registro correspondiente a la jurisdicción de ubicación del inmueble (art. 3º). Para los bienes situados en jurisdicción nacional, se efectuará ante la Dirección del Registro de la Propiedad Inmueble y respecto a los inmuebles ubicados en jurisdicción de las provincias, ante la autoridad administrativa que dispongan las mismas (art. 11).

Quedan excluidos y no podrán acogerse a los beneficios del régimen comentado las asociaciones civiles de carácter cerrado, de afiliación restringida o cuyo objeto sea el funcionamiento de clubes de campo, countries, barrios cerrados o tiempos compartidos y aquellas asociaciones civiles cuya cuota social sea superior al monto de un salario mínimo, vital y móvil. La autoridad de aplicación –que no aparece especificada- podrá establecer el monto máximo del valor del inmueble a afectar (art. 5º).

El bien de utilidad social no podrá ser enajenado ni gravado sin la conformidad de la mayoría absoluta de los asociados con derecho a voto, expresada en asamblea extraordinaria convocada a tales efectos (art. 6º). Tampoco será susceptible de ser embargado, ni ejecutado por deudas posteriores a su inscripción como tal, ni aún en caso de concurso o quiebra, con excepción de las obligaciones provenientes de créditos laborales, saldo de precio por compra del

(5)Cfr. GLEIZER, Aarón, “Gerenciamiento de las asociaciones civiles”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 158/2004, pág. 486.

inmueble, tasas por prestación de servicios públicos que gravan directamente el inmueble, gravámenes aprobados por la mayoría de asociados o créditos originados por construcciones, refacciones o mejoras introducidas en el inmueble (art. 7º). Tales embargos podrán ser ejecutados previa excusión y ejecución del resto de los bienes de la asociación civil y en caso de que el producido de los mismos no alcanzare a cubrir el monto de la deuda (art. 8º). En cuanto a los frutos que produzca el bien de utilidad social podrán ser embargados hasta un máximo del 50% (art. 9º).

La asociación civil estará obligada a destinar el bien de utilidad social a la consecución del objeto social por cuenta propia, salvo excepciones que la autoridad de aplicación (recordemos que no está especificada) podrá autorizar solo transitoriamente y por causas debidamente justificadas. En caso de ceder la explotación del inmueble a terceros, con la salvedad de lo dispuesto en el art. 2º, sin autorización de la autoridad de aplicación (que según dijimos no aparece definida), quedarán sin efecto desde el momento de la cesión, los beneficios establecidos en la ley (art. 10).

Para la constitución del bien de utilidad social la asociación civil deberá efectuar una asamblea extraordinaria en la cual se designe por simple mayoría de votos presentes el inmueble a afectar (art. 12).

La inscripción de documentos de afectación de inmuebles al régimen del bien de utilidad social se realizará por acta constitutiva ante la Dirección del Registro de la Propiedad Inmueble o por escritura pública y estará condicionada al cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 1º, 2º y 4º de la ley (art. 13).

El art. 14 del Proyecto enuncia la documentación que deberá acompañar a la solicitud de inscripción de un inmueble como bien de utilidad social y el art. 15 establece los requisitos que deberá cumplir el acta registral constitutiva de un bien de ese tipo, en tanto el art. 16 prevé que cuando la constitución se efectúe por escritura pública, deberán cumplirse con los requisitos de registro establecidos para la constitución de derechos reales sobre inmuebles.

Según el art. 18 del Proyecto analizado, todos los trámites y actos vinculados con la constitución de un bien de utilidad social serán de carácter gratuito y la autoridad administrativa (que no se aclara si es la indefinida autoridad de aplicación) estará obligada a prestar a los interesados el asesoramiento y la

colaboración necesarios para la realización de todos los trámites relacionados con la constitución e inscripción del mismo.

El art. 19 del Proyecto determina que procederá la desafectación del bien de utilidad social y la cancelación de su inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble:

a) A instancia del órgano ejecutivo de la asociación civil, con la conformidad de la mayoría absoluta de los asociados con derecho a voto, expresada en asamblea extraordinaria.

b) A instancia de cualquier interesado cuando, transcurridos 60 días de haber quedado firme lo resuelto en la asamblea que haya decidido la desafectación del bien, el órgano ejecutivo de la asociación civil no hubiese procedido al inicio del trámite correspondiente.

c) De oficio o a instancia de cualquier interesado cuando se configure alguna de las siguientes circunstancias:

- 1) No subsistieran los requisitos previstos en los artículos 1º, 2º y 10 de la presente ley;
- 2) Por extinción de la personería jurídica de acuerdo con lo establecido en el artículo 48 del Código Civil;
- 3) Por agotamiento de la finalidad perseguida por la asociación civil;
- 4) Por la expiración del plazo de duración previsto en el estatuto.

d) En caso de expropiación o venta judicial ordenada por alguna de las causales que autoriza la ley o existencia de causa grave que justifique la desafectación del inmueble a juicio de la autoridad de aplicación (no definida, según dijimos antes).

La inscripción de la desafectación del bien de utilidad social solo procederá si se efectúa por acta registral, oficio judicial o acta notarial (art. 20).

La ley entrará en vigencia a los noventa días de su publicación, lapso dentro del cual deberá ser reglamentada.

A modo de síntesis, podemos afirmar que el proyecto de creación del régimen de bien de utilidad social de la Diputada García exterioriza otro intento de protección del patrimonio social, en este caso, intentando proteger a las asociaciones civiles que tengan por objeto la realización de actividades culturales, recreativas o deportivas.

El procedimiento elegido sigue lineamientos similares a los establecidos para el régimen del bien de familia, regulado por la Ley 14.394 y sus modificaciones.

Aunque el proyecto no lo aclara expresamente, pensamos que correspondería incorporar la norma a las disposiciones del Código Civil, en cuanto introduce restricciones al dominio de determinados bienes inmuebles.

Desde el punto de vista formal, llaman la atención las referencias a la autoridad de aplicación incluidas en el art. 5º, dos veces en el art. 10 y en el art. 19, inc. d), como así también la mención de la “autoridad administrativa” que efectúa el art. 18. Cabe esperar que la cuestión sea aclarada por vía reglamentaria, para precisar, por ejemplo, quién fiscaliza el cumplimiento de la condición establecida en el art. 2º, referida al otorgamiento del uso gratuito de las dependencias del inmueble afectado para la ejecución de actividades culturales, recreativas y deportivas para toda la comunidad.

Tampoco se aclara si sus disposiciones son de orden público. Sería necesario efectuar esta aclaración para prevenir la generación de conflictos, aunque siempre quedaría expedita la vía para recurrir judicialmente las decisiones administrativas que pudieran adoptarse en relación con el ordenamiento propuesto.

A modo de síntesis general, creemos que la protección del patrimonio social debería ser asunto de raigambre constitucional. Así lo propuso en su momento, en materia cooperativa propiamente dicha, el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos en oportunidad de debatirse la reforma constitucional en 1994⁶.

La propuesta no prosperó en aquel momento, pero mantiene plena vigencia, y así lo ratifica el Documento Final del Congreso Argentino de la Cooperación, en su edición 2004, cuando propone “incorporar el reconocimiento de las cooperativas en una próxima reforma constitucional, asegurando el respeto de su autonomía y un trato acorde con su particular naturaleza jurídica y económica”⁷.

(6)Cfr. IMFC, “Reconocimiento constitucional de la economía social. Propuesta del IMFC para la reforma constitucional”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 85/1994, pág. 248.

(7)Cfr. COOPERAR y CONINAGRO, “Congreso Argentino de la Cooperación 2004”, Documento Final, pág 159.