

Esquema del régimen legal aplicable a las Cajas de Crédito Cooperativas (*)

Por León Schujman

1. Complejo Normativo. 2. La Cooperativa. 3. Cooperativa de Crédito. 4. Entidad financiera. 5. Régimen de servicio público. 6. Caja de Crédito. 7. Mandataria del Banco Central. 8. Responsabilidad de la entidad y sus componentes. 9. Caja de Crédito Cooperativa. 10. Fiscalización pública. 11. Actos y contratos en la operatoria. 12. La orden de pago. 13. Régimen legal. 14. Conclusiones.

La Caja de Crédito Cooperativa es una entidad jurídica de caracteres propios y definidos, regulada por un complejo normativo integrado por disposiciones dispersas y de variado origen, lo que en la actualidad significa una dificultad para quien pretenda abordar su estudio con sentido práctico y la pretensión de resolver algunos de los problemas que plantea su funcionalidad cotidiana. Es indudable que esta situación deriva de la circunstancia de ser la misma el producto de una dinámica socioeconómica de cambio y que como tal precede a la regulación jurídica y esta última más que ser la fuente de la institución es su resultado, es decir, la tentativa de su encuadramiento en un contexto jurídico predeterminado.

El presente trabajo tiene por objeto la modesta pretensión de ofrecer un principio de sistematización del régimen legal y algunas ideas que la reflexión en torno al mismo genera, para adelantar el camino de los estudios posteriores que tema de tanta importancia demanda.

1. Complejo Normativo

Hemos utilizado el concepto de complejo normativo porque entendemos que aunque regulada por reglas legales de distinto origen y significado, para un conocimiento cabal de la institución se hace imprescindible una interpretación coordinada que atienda a su naturaleza y evite en consecuencia las frecuentes opiniones que partiendo de supuestos unilaterales atentan y afectan principios esenciales.

Representa la Caja de Crédito Cooperativa una simbiosis de dos entidades reguladas por regímenes propios y diferenciados: la cooperativa de crédito por una parte y la entidad financiera institucionalizada, por la otra. Hallar el adecuado equilibrio entre ambos ordenamientos preservando los fines que se proponen, constituye el tema de estudio que adelantamos. Pero es sabido que para llegar al conocimiento del todo, el método aconseja iniciar el proceso por el análisis y la ubicación de las partes, por ello nos permitiremos abordar primeramente por separado el esquema de la legislación aplicable en cada caso y luego la tentativa del concepto total.

(*) El presente trabajo se basa en los apuntes del tema tratado en el Seminario que sobre "Nacionalización de los Depósitos" realizó en distintos puntos del país el Instituto de la Cooperación.

2. La cooperativa

Como lo reconoce la exposición de motivos que precedió el proyecto del hoy vigente Decreto-Ley 20.337/70 la entidad cooperativa cuenta con una naturaleza y una estructura que le es propia y que la distingue de todo otro tipo de asociación o sociedad entre nosotros conocida. Esta particularidad se expresa en la caracterización que la propia norma impone en su artículo 2º, que recepta los principios mundialmente reconocidos como esenciales y que armónicamente se materializan en diversas disposiciones del cuerpo legal. (1). Fundada en una doctrina universal que finca en la solidaridad humana su rasgo principal en oposición a la pugna encarnizada de la economía capitalista, la aplicación e interpretación del derecho cooperativo, requiere así de un método propio donde la clásica y conservadora fórmula del precedente y la analogía, sean remplazados por la investigación del fenómeno social, fuente real de su existencia. Como en otras ramas del frondoso follaje jurídico, (económico, locaciones, agrario, laboral, familia) que se ubican en la zona gris que media entre el derecho privado y el derecho público o están integradas por elementos de ambos, la legislación cooperativa reclama criterios interpretativos que atiendan a los valores intrínsecos de las denominadas obligaciones de contenido social. Por ello la norma previene sobre la aplicación supletoria de otros textos legales estableciendo la prevalencia absoluta de la naturaleza de las cooperativas (art. 18).

La vocación de interés público hace también a la esencia de la cooperativa. Por ello la autoridad de aplicación que la ley prevé, el órgano de fiscalización y contralor, el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, tiene entre sus fines principales la promoción, el apoyo y la asistencia técnica y aún financiera de las cooperativas. (art. 105/106). Por ello también se dice que cuando la cooperativa centra su esfuerzo y limita exclusivamente sus beneficios al ámbito de sus asociados, contraponiéndose a los intereses generales de la comunidad en la que está inserta, se desnaturaliza y deja de serlo.

De lo expuesto, resulta que para responder a los diversos interrogantes de cómo se constituye, se organiza, se administra y quién controla una entidad cooperativa, el Decreto-Ley 20337/70, nos ofrece las respuestas por medio de una estructura sistemática y orgánica orientada por un método acorde con la institución que regula y es por lo tanto la norma primaria en el estudio de la entidad que nos preocupa.

3. Cooperativa de Crédito

No trae la norma citada una caracterización especial de la cooperativa de crédito, como no la trae ningún otro tipo de cooperativa, salvo menciones aisladas que hacen a aspectos concretos de la operatoria. Son, según la definición de Julio Olivera, asociaciones que se organizan para satisfacer las necesidades del mutuo auxilio financiero de sus miembros; promueven el ahorro, aceptan depósitos, conceden préstamos y prestan servicios de distinta índole. (2)

Se ocupa el Decreto-Ley 20.337/70 de la cooperativa de crédito en especial cuando en la sección que dedica a la aplicación de los excedentes, dispone que en las mismas la parte que se destina a distribución entre los asociados en concepto de retorno se adjudicará en proporción al capital aportado o a los servicios utilizados, según establece el estatuto (art. 42 inc. d). También se refiere a ellas cuando en su artículo 115 establece pautas para los préstamos en dinero, aunque en forma expresa excluye de dicha reglamentación a las entidades comprendidas dentro del régimen del decreto ley 18.061/69. Menciona también la norma a las

cajas de crédito cooperativas y a los bancos cooperativos cuando remite a la ley de entidades financieras, la recepción de fondos de terceros (no asociados). (3) (4)

Podemos concluir entonces, diciendo que para la ley de cooperativas, estas constituyen el género, las de crédito una especie y la caja de crédito una subespecie particular y diferenciada.

4. Entidad financiera

Si queremos conceptualizar a la entidad financiera en el ámbito de la ubicación legal que pretendemos (la de la caja de crédito) debemos remitirnos a la propia ley, ya que la acepción comúnmente aceptada es mucho más amplia que la del texto legal. Se dice así que la actividad de financiar consiste en reunir los recursos para sufragar los gastos detallados en el presupuesto y un proyecto, y esto es válido tanto para la actividad privada como para las finanzas públicas, elevadas estas últimas a la jerarquía de la custodia y manejo de los bienes económicos administrados por el gobierno.

En nuestro ordenamiento legal la idea de actividad financiera se vincula estrechamente al concepto de actividad bancaria, comprendiendo ésta a la que cumplen instituciones que reciben suman de dinero u otros valores de terceros para su custodia y con ellos efectúan préstamos para aplicarlos a fines de utilidad. En la exposición de motivos que precedió al Decreto Ley 18.061/69 (denominado ley de entidades financieras) se describe la actividad como la mediación habitual y pública entre la oferta y la demanda de recursos financieros y el financiamiento aparece así como la acción de recurrir públicamente al ahorro de terceros para conceder créditos y realizar inversiones.

El régimen vigente de las entidades financieras resulta de la actualización y ordenamiento de tres normas. La primera es el ya mencionado Decreto-Ley 18.061/69, la segunda el Decreto-Ley 20.041/73 y por último la ley 20.574. El ordenamiento sistemático de las tres normas se cumplió mediante el Decreto N° 1695 del 31 de mayo de 1974. (5)

Una de las características que distinguen la normatividad que nos rige consiste en que si bien la misma declara comprendidas en su órbita de aplicación a todas las personas y entidades que medien habitualmente entre la oferta y la demanda pública de recursos financieros (art. 3°) por otra parte limita inicialmente la función de previa autorización, regulación y contralor que adjudica el Banco Central, a determinadas entidades que la ley enumera y tipifica en sus disposiciones (art. 1, 6 y 11). Lo dicho, sin perjuicio de que la propia norma deja su puerta abierta para que el Banco pueda en el futuro incluir otras personas o entidades cuando lo aconsejen razones de política monetaria y crediticia y el volumen de la actividad que se trate (art. 6 y 16).

En consecuencia si abarcamos el gran número de personas e instituciones que en nuestro país se dedican a la llamada "actividad financiera" debemos efectuar de acuerdo con la ley una distinción neta a saber: a) Entidades financieras autorizadas. B) Personas e instituciones excluidas del mismo. La limitación en el ámbito de imperio de la ley fue explicada como temporal y fundada en el reconocimiento de aquellas "entidades típicas que han adquirido título por su gravitación en el mercado". (6)

Las entidades así reconocidas son: los bancos, tipificados como comerciales de inversión e hipotecarios, las compañías financieras, sociedades de crédito para consumo y las cajas de crédito.

5. Régimen de servicio público

Dispone la ley que las entidades que la misma comprende no podrán iniciar sus actividades sin previa autorización del banco Central y esta autorización administrativa se hace también extensiva para la fusión y transformación de sus fondos de comercio o para la apertura de cualquier clase de filiales. (7). El Banco Central según la norma regula el accionar de estas instituciones, tendiendo a su consolidación y eficiencia, procurando para las mismas la captación óptima del ahorro público y realiza su promoción ordenada. (art. 1º). Es también autoridad de aplicación de la ley, ente controlador, facultado para sancionar en caso de infracción y actuar como liquidador en la hipótesis de su disolución.

Una antigua controversia dividía a los tratadistas acerca de si la función económica que cumplían los bancos privados de amplia influencia en toda la colectividad, tenía o no el carácter de servicio. En nuestros días la evolución de la doctrina ha constatado que al lado del servicio público así concebido existen ciertas actividades de interés general, que no pueden ser ejercidas satisfactoriamente por el libre juego de la empresa privada, presentando el carácter de servicios públicos virtuales y pueden ser sometidas a un régimen de servicios públicos por una simple autorización de la autoridad administrativa. (8)

Concordando con el pensamiento expuesto, entendemos que el sistema de autorización y demás obligaciones estatuido por la ley, más aún con la operatoria que resulta de la nacionalización de los depósitos, que analizaremos más adelante, transforma la actividad de las entidades financieras reconocidas en un régimen de servicio público. Y esta idea se vincula no solo a la naturaleza de las prestaciones a cargo de las entidades sino también al criterio de interpretación que tiene su propia lógica cuando se trata de la ley administrativa. (9)

6. Caja de Crédito

Dijimos ya que la ley tipifica a las entidades que comprende y que entre ellas se ubica la caja de crédito. Al explicar su inclusión en el régimen, la exposición de motivos del Decreto Ley 18.061/69 decía: “Su operatoria, aunque más limitada es semejante a la de los bancos comerciales dentro de un sector que no puede tener fácil acceso a ellos. Cubren así, parte del campo de la actividad financiera, que sin su presencia, no quedaría debidamente satisfecha”, y agregaba: “la importancia que ha adquirido su desarrollo da la medida de su actual gravitación en la comunidad”.

En el Título II del cuerpo legal que enumera las operaciones autorizadas para cada una de las instituciones del sistema, a las cajas de crédito se las faculta en su artículo 22:

- a) recibir depósitos a la vista y a plazo;
- b) conceder créditos a corto y mediano plazos, destinados a pequeños empresarios, productores, profesionales, artesanos, empleados, obreros, particulares e instituciones de bien público, vinculadas con el medio en que las cajas desarrollan sus actividades;
- c) otorgar avales, fianzas u otras garantías;
- d) efectuar inversiones de carácter transitorio en colocaciones fácilmente liquidables;
- e) cumplir mandatos y comisiones conexos con sus operaciones.

Todo el ordenamiento de 1969, atendiendo a la filosofía que lo inspiraba, reservaba para los bancos comerciales y los de inversión especialmente autorizados, el derecho de abrir y mantener como depositarias cuentas corrientes bancarias u otras que participen de su naturaleza y el de emitir giros y efectuar transferencias de plaza a plaza, privilegio que se expresaba en la prohibición, para las otras entidades de efectuar tales operaciones. (art. 24).

En la exposición de motivos se aclaraba expresamente que los recursos propios de las cajas de crédito serían los depósitos a la vista o a plazo, incluyendo los de ahorro, pero “sin uso de cheque u otro documento que haga sus veces”.

Esta situación varía fundamentalmente con la sanción del Decreto-Ley 20041 del 27 de diciembre de 1972 (publicado el día 29 del mismo mes) logrado merced a la denodada y larga lucha del movimiento cooperativo durante más de cinco difíciles años, y por el que se modifica el art. 24 de la ley de entidades financieras, autorizándose a las cooperativas a realizar las operaciones antes prohibidas. El mensaje del P.E. que precedió a la norma enunciaba que el fin perseguido con la misma era “posibilitar que las cajas de crédito puedan abrir y mantener, como depositarias cuentas a la vista que participen de la naturaleza de las cuentas corrientes bancarias y a atender con cargo a ellas, los documentos librados por los respectivos titulares, al portador o a la orden, transmisibles por vía de endoso” y que, como una consecuencia de tal autorización, podrían “asimismo emitir giros y efectuar transferencias de plaza a plaza”.

Se encomendaba al banco Central el dictado de la pertinente reglamentación de operatoria y se indicaba como fuente directa para la misma las normas sobre cuenta corriente bancaria y las disposiciones legales en materia de cheque.

Este cambio sustancial ha colocado a las cajas de crédito, salvo las diferencias que resultan de la instrumentación de la orden de pago y otras de menor cuantía establecidas por la autoridad de aplicación, dentro de los que podríamos denominar: “status bancario”, es decir que según nuestro entender, para el actual ordenamiento y atendiendo al sector que sirven, las cajas de crédito son verdaderos bancos populares en la amplia y rica acepción de este concepto.

7. Mandataria del Banco Central

Sentado el anterior precedente respecto de la naturaleza de las operaciones en las Cajas de Crédito, digamos ahora con Muratti, que dichas operaciones responden a distintos negocios jurídicos y que tienen carácter semejante con diversos contratos legislados por el derecho privado y que la compenetración en este campo de los fenómenos económicos con lo jurídico es de integración recíproca (10). Pero antes de considerar en forma concreta e encuadramiento legal de las principales operaciones de la caja, interpretamos que es tarea previa determinar la incidencia que en lo jurídico significa el régimen de nacionalización de los depósitos.

La llamada ley de nacionalización de los depósitos, cuya significación y alcance desde el punto de vista socioeconómico puede ser consultado con el artículo de Floreal Gorini, aparecido en esta revista (11), tiene desde el ángulo jurídico un presupuesto básico y trascendental: El reconocimiento con carácter exclusivo al Banco Central de la facultad de recibir depósitos en todo el territorio del país. (12)

La transferencia contable de los depósitos a la orden del Banco Central dispuesta por la ley 20.520, que aparece como un mero traslado en las registraciones de las entidades

financieras, tiene en lo jurídico extraordinaria importancia ya que implica el cambio del sujeto de las obligaciones en los contratos de cuenta corriente y cuentas de ahorro.

¿Si desaparece la titularidad de la entidad financiera en el negocio jurídico, con qué carácter actúa ésta en la continuidad de sus operaciones que la propia ley prevee? Lo hace, de acuerdo con la norma expresa, como representante del Banco Central de la República Argentina, como mandatario legal de esta entidad (13)

En nombre y representación del Banco Central, y en ejercicio de un mandato legal, las autoridades financieras autorizadas, reciben los depósitos y disponiendo de un margen que la mandante le acuerda por medio de adelantos en cuenta y redescuento de cartera, realizan sus operaciones de crédito e inversión financiera (14)

Consecuencia natural de lo expuesto es la obligación asumida por la Nación de garantizar el reintegro de todos los depósitos y de los fondos que receptionan las entidades mandatarias. (15)

En el supuesto de aceptarse la tesis de la asimilación del sistema de autorización al régimen de servicio público (ver supra N° 5) habría que inferir que se establece, en cuanto a los derechos y obligaciones de las entidades financieras un doble orden de relaciones jurídicas. Partiendo de que la recepción de depósitos en pesos es un privilegio reservado por la ley al Banco Central de la República, la autorización para funcionar supone una atribución, una delegación de derecho público, para que aquella presten el servicio en su nombre y por cuenta propia. Aparece entonces que las relaciones jurídicas del Banco Central con las instituciones financieras pertenecen al ámbito y son de la naturaleza del derecho público, mientras que la que éstas mantienen con sus clientes o terceros, son cuestiones comerciales o civiles, ubicadas en la órbita del derecho privado (16). En lo que respecta a la Caja de Crédito Cooperativa, hay que considerar en forma especial la naturaleza de esta forma de asociación y en consecuencia ubicar desde ese ángulo particular las relaciones con los asociados usuarios de los servicios. (ver supra N° 2).

8. Responsabilidad de la entidad y sus componentes

La obligación esencial de la Caja de Crédito, como la de las restantes entidades, es prestar el servicio en la forma y en las condiciones establecidas por la ley y sus reglamentación.

La ley de entidades financieras confiere al banco Central un complejo de potestades que incluye la reglamentación de la propia norma, comportando una verdadera delegación que abarca los que la doctrina denomina facultades de “ejecución” y de “integración” (17). Esta atribución amplísima que comprende incluso la de integrar o completar las normas de la propia ley, se materializa a través del sistema de “circulares” cuyo contenido reúne desde pautas generales para la actividad financiera, expresión de un poder de orientación y dirección, hasta directivas muy particulares que asumen prácticamente el carácter de órdenes de cumplimiento obligatorio para las entidades financieras.

El incumplimiento de las disposiciones legales reglamentarias, y de las directivas impartidas por el Banco Central trae aparejado para la entidad la aplicación de sanciones que van desde llamado de atención, apercibimiento, multa, hasta la revocación de la autoridad para funcionar y liquidación del ente social (18)

Puede alcanzar también estas sanciones a directivos y funcionarios responsables asumiendo el carácter de multa, inhabilitación para el desempeño en las entidades financieras y en determinadas circunstancias las penas afflictivas previstas por el art. 248 del Código Penal. (19)

En lo que hace a las relaciones de las instituciones financieras con los usuarios (clientes en general, asociados en el caso particular de la entidad cooperativa) las mismas se rigen en forma concurrente por las normas del banco Central y por las disposiciones del derecho común (civil y comercial) que regulan el negocio jurídico en cuestión. Al referirse a la operación de crédito, esencial en la actividad de estas instituciones, la ley 20.520 (art.4) dispone que las mismas se realizarán “a su exclusivo riesgo”.

Respecto del tema de la responsabilidad frente a terceros, dada la ubicación de las entidades, sea como cooperativa o anónima, dentro del ámbito de las sociedades de responsabilidad limitada, aquella se limita al patrimonio social y en cuanto de directivos y -funcionarios son de aplicación las previsiones del decreto-ley 19.550/72. ⁽²⁰⁾

9. Caja de Crédito Cooperativa

Recorridas dos vías en cuanto a naturaleza y regulación jurídica, la entidad cooperativa por un lado y la entidad financiera para el otro, llegamos al momento en que las paralelas dejan de serlo para unirse en a caracterización de la caja de créditos cooperativa, institución que hemos conceptualizado como una simbiosis de las anteriores. (Ver supra N° 1).

La ley de entidades financiera dispone que las mismas deberán constituirse como sociedades anónimas previendo las siguientes excepciones: 1. Entidades de la Nación, provincia y municipalidades que se constituyen en forma que establezcan sus cartas orgánicas. 2. Los bancos comerciales que podrán adoptar también la forma cooperativa. 3. Las cajas de créditos que pueden adoptar además de anónima la forma cooperativa o de asociación civil. (art. 11).

La forma generalizada de constitución de la Caja de Crédito en nuestro país es la cooperativa y de allí que prácticamente se las identifica con este tipo de entidad, por ello resulta criticable que la norma legal admita el funcionamiento de una caja de crédito bajo otra regulación distinta y en cierto aspecto antitética, como es la sociedad anónima. El movimiento cooperativo deberá estar suficientemente advertido de esta circunstancia para evitar que personas interesadas, usando de esta equivocada licencia legal, pretendan bajo la forma de una organización lucrativa, desnaturalizar el espíritu de servicio y el desinterés que caracteriza el funcionamiento de las cajas de crédito cooperativas en nuestro suelo. Y esta vigilancia es válida y necesaria también dentro del propio ámbito cooperativo, porque nunca debe olvidarse que las cooperativas, dentro del sistema capitalista, funcionan siempre como instrumento de defensa económica en un medio hostil.

La naturaleza cooperativa nutre a la entidad financiera de principios y normas de funcionamiento, de indiscutible contenido y trascendencia social (ver supra N° 2). En mérito a ello, entendemos que con el sistema de nacionalización de los depósitos que entiende al crédito como un servicio de interés general, el movimiento cooperativo que tiene su expresión multitudinaria en las cajas de crédito distribuidas en amplias zonas del país, constituye conjuntamente con la banca oficial de fomento, un instrumento indispensable para promover el desarrollo armónico e independiente de la economía nacional. ⁽²¹⁾

Frente a la necesidad de interpretación de la norma que regula la entidad financiera y su aplicación al caso concreto, será necesario la debida armonización con la letra y el espíritu de la ley de cooperativas. ⁽²²⁾

10. Fiscalización pública

Planteado el tema de la fiscalización externa de las cajas de crédito cooperativas, se da también una situación de concurrencia, esta vez entre organismos del estado y la hipótesis de la necesaria delimitación de competencia.

Hemos dicho ya que la ley de entidades financieras y la propia ley orgánica del Banco Central de la República Argentina (²³), acuerda a éste amplísimas facultades en materia de autorización, orientación y contralor de la caja de crédito cooperativa. (Ver supra N° 5). Por su parte la norma propia de las cooperativas acuerda al Instituto Nacional de Acción Cooperativa (autorización de aplicación) y en ciertos casos, al órgano local competente (direcciones o servicios provinciales de cooperativas) la función de autorizar el funcionamiento y ejercer la fiscalización pública de los entes cooperativos en todo el territorio de la Nación y llevar el registro correspondiente.

A través de lo expuesto se exterioriza la concurrencia, pero las propias normas invocadas contienen otras disposiciones que tratan de delimitar las funciones. Así el art. 99 in-fine del Decreto Ley 20.337 dispone que la fiscalización prevista por la misma lo es sin perjuicio de la que establezcan regímenes específicos para determinadas actividades y el régimen de entidades financieras que en su artículo 31 atribuye al Banco Central la potestad de fiscalización, prevee también que la intervención de las autoridades de control en razón de la forma societaria, nacionales o provinciales, se limitará a los trámites vinculados con la sociedad y la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y estatutarias pertinentes.

Quedaría así delimitado que todo lo que haga a la actividad financiera de la entidad, cumplimiento de las condiciones de servicio, cae bajo la jurisdicción exclusiva del Banco Central y lo que hace a la actividad institucional propiamente dicha, funcionamiento societario, relaciones con los socios, etc., se coloca en la órbita de la autoridad de aplicación cooperativa. Sin embargo en la práctica, la distinción no es clara ya que el Banco Central autorizado, interviene también en muchos aspectos de la vida institucional, vgrs. Plazos de presentación de balances, convocatorias a asambleas, aprobación de estatutos, etc.

Es de desear entonces, que esta concurrencia se realce en las condiciones que fija en el art. 104 del Decreto Ley 20.337, que en los casos de servicios públicos, la fiscalización por la autoridad respectiva deberá ejercerse cuidando de no entorpecer la regularidad de la administración y los servicios sociales.

11. Actos y contratos en la operatoria

La ley de entidades financieras faculta a las cajas de crédito cooperativas para abrir y mantener, como depositarias, cuentas a la vista que participen de la naturaleza de la cuenta corriente bancaria. (Ver supra N° 6)

La reglamentación del funcionamiento de la cuenta a la vista la efectuó el Banco Central por medio de la circular I.F. 378, que en términos generales sigue los lineamientos de la circular B. 382 de reglamentación de la cuenta corriente bancaria.

Según las actuales corrientes de doctrina e interpretación jurisprudencial la naturaleza de la cuenta corriente bancaria es distinta de la que caracteriza a la cuenta corriente

mercantil. Así se señala que en la primera se distinguen dos aspectos netos: al servicio de la custodia del dinero, se agrega la obligación de la prestación de un servicio de caja que se desarrolla a través del libramiento de cheques. (24)

Se señala también que el aspecto predominante no es el depósito (pasivo) o custodia del dinero, sino el servicio de caja; que para su correcta interpretación la cuenta corriente debe ser estudiada, al igual que los otros contratos bancarios cuya concesión se vincula directamente con el concepto de empresa bancaria, configurando así un conjunto autónomo denominado “derecho bancario”. (25)

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, ha caracterizado el objeto de estudio como un contrato normativo y consensual. (26)

Las condiciones generales de la cuenta corriente bancaria están reguladas por la indicada circular del Banco Central y las mismas tienen apoyo en los escasos siete artículos que el Código de Comercio dedica al tema (791/797).

El carácter normativo de la cuenta a la vista en la caja de crédito resulta de la circular I.F. 378 del B.C.R.A. de fecha 12 de abril de 1973 (27) y remiten la razón de su existencia al art. 2185 inc. 4 del Código Civil y 579 del Código de Comercio. Ambas disposiciones legales referidas al depósito, remiten en cuanto a los efectuados en cajas o bancos públicos, a las disposiciones, leyes, estatutos o reglamentos de su institución. La potestad normativa del Banco Central, que asume la atribución de integrar la norma legal (ver supra Nº 8) surge de su propia carta orgánica de la ley de entidades financieras. (28)

Entendemos en razón de lo expuesto, que para la interpretación de las cuestiones que se suscitan entre la caja de crédito y su asociado, titular de la cuenta a la vista, deberán atenderse la naturaleza del contrato y de la institución cooperativa, recurriéndose a las siguientes fuentes: normas reglamentarias del banco Central, aplicación supletoria y analógica de las disposiciones del Código de Comercio sobre cuenta corriente bancaria y la necesaria adecuación a los caracteres propios de las relaciones (entidad-asociación) que regula el Decreto Ley 20.337/73.

12. La orden de pago

Hemos concordado más arriba con los autores que sostienen que el aspecto fundamental de la cuenta corriente a la vista, bancaria o de cajas de crédito, es el servicio de caja que presta la entidad al depositante.

Es evidente, dice Zavala Rodríguez, que en este contrato, se presta un servicio activo: pagar por medio de caja, celosa y regularmente, cumpliendo las órdenes del cliente, que puedan derivar del movimiento de dinero, cuidando siempre, que ese movimiento de fondos no afecte en modo alguno la seguridad que busca el cuenta correntista. (29) El servicio se desarrolla a través del libramiento de órdenes de pago que hace el titular de la cuenta.

En materia bancaria, dicha función la cumple el cheque, que ha sido definido por el Decreto-Ley 4776/63 como “la orden de pago pura y simple librada contra un banco en el cual el librador tiene fondos depositados a su orden en cuenta corriente bancaria o autorización para girar en descubierto”. Lo dicho respecto de nuestra legislación, porque en otros países la orden de pago al banco para que cumpla el servicio de caja se cumple mediante otros instrumentos: letras de cambio, órdenes de entrega y transferencia, etc.

Pero es evidente que esta orden o mandato de pago tipificada como cheque, tiene caracteres propios y una naturaleza distinta que otros títulos de la misma familia, inclusive del tronco al que pertenece: el de la letra de cambio. Y ello en virtud de la función económica específica que cumple, que ha determinado su legislación por separado y una especial consideración desde el punto de vista penal.

En la reglamentación de la cuenta a la vista en las cajas de crédito el Banco Central ha instituido como instrumento u orden de pago para el servicio de caja, a la letra de cambio. No existe en la norma reglamentaria una remisión concreta a la legislación fuente, salvo a la aislada mención del art. 42 del Decreto Ley 5965/63 (Régimen de la letra de cambio comercial) contenida en el inc. "a" del art. 13 de la circular I. F. 378. Entendemos en consecuencia, que para el encuadramiento jurídico de la "letra de cambio" (orden de pago en la cuenta de la caja de crédito) deberá recurrirse a las disposiciones del Decreto Ley 5965/63, pero en su aplicación deberá tenerse en cuenta que la regulación de este instituto está dirigido no solo a la faz cambiaria, sino también y fundamentalmente a ser instrumento de pago y por lo tanto armonizarse con las disposiciones normativas del Banco Central y la aplicación analógica y en lo pertinente del régimen legal del cheque.

13. Régimen laboral

Vamos a considerar por último el régimen laboral de los empleados de las cajas de crédito cooperativas. Aquí también la pretensión del encuadramiento requiere de un particular esfuerzo dada la ambivalencia de la institución que nos ocupa.

El primer interrogante que suscita la cuestión es el relativo al carácter de la relación que vincula a la cooperativa con las personas que materializan con su trabajo el cumplimiento de la gestión empresaria y si la misma asume los signos propios de un contrato de derecho labor.

Creemos que en ese aspecto corresponde una distinción previa. En las cooperativas de producción en las que el objeto social es organizar en común el trabajo de sus miembros, la cuestión ha suscitado divergente interpretación doctrinaria y jurisprudencial, admitiéndose en determinados casos y bajos ciertas circunstancias que la calidad de socio de una cooperativa de esta clase es incompatible con la del trabajador dependiente⁽³⁰⁾. Pero en las cooperativas de consumo (servicios) que abarcan una amplísima gama de instituciones entre las que se incluyen las de crédito, donde por su objeto el beneficiario de la prestación del servicio social es generalmente ajeno al trabajo personal que concurre a producirlo, la aplicación de las normas tuitivas de derecho laboral a sus trabajadores resulta a nuestro entender indiscutible, independientemente de la consideración de que los mismos sean o no socios de la entidad.⁽³¹⁾

El carácter típicamente laboral de la relación de los empleados de cooperativas es generalmente aceptado, lo que ha suscitado diferencias de interpretación es su inclusión o no en el régimen particular de los empleados bancarios.⁽³²⁾

Mayoritariamente se ha sostenido que las relaciones entre las cooperativas y sus empleados (incluidas las de crédito) y las causales de rescisión contractual y sus consecuencias, se regían por las normas generales de la ley 11.729 y sus modificatorias, llegándose hasta formalizar en el convenio colectivo de trabajo de empleado de comercio (Nº 17/73) su inclusión en el ámbito de aplicación de la convención (art. 3º). Sin embargo ya con anterioridad algunos fallos establecieron el criterio de considerar asimilada la actividad de los empleados de las cajas de crédito cooperativas al régimen

actividad de los empleados de las cajas de crédito cooperativas al régimen de los empleados bancarios y recientemente la Sala II a. De la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, tomando en consideración al sistema del Decreto-Ley 18.061 y la amplitud conceptual del art. 2º del Decreto 20.668/46 (reglamentario de la ley 12.637) declaró incluidas a las cajas dentro del concepto “empresa bancaria” y en consecuencia aplicable a los empleados el régimen especial de indemnizaciones de acuerdo a las modificaciones de la Ley 18.598 ⁽³³⁾

Es cierto que se trata por ahora de un fallo aislado, pero se toma en consideración los argumentos que en él se exponen y las reflexiones que precedentemente nos hemos permitido aportar en torno a la naturaleza de actividad que cumplen las cajas de crédito cooperativas, estimamos prudente que las mismas ajusten sus previsiones al cumplimiento de la ley específica.

14. Conclusiones

Como señaláramos al inicio, el presente trabajo no pretende ser más que un esquema, un enunciado de los principales aspectos que hacen al régimen legal aplicable a las cajas de crédito cooperativas. Muchos de los asuntos tratados por su novedad y la de la institución que regulan, sin polémicos, merecen un estudio pormenorizado y una reflexión profunda. Pero sucede que en el campo de la doctrina y la interpretación jurisprudencial el quietismo imperante y en algunas oportunidades los intereses creados, determinan que por el camino de errada analogía o de la cita forense se desconozca o enerve la eficacia jurídica de instrumentos que hacen al desarrollo de las cooperativas, tal como en el caso de la orden de pago (letra de cambio). La operatoria que el movimiento ha recuperado luego de cruenta y larga lucha, puede verse afectada por ataques más sutiles que los ya superados, pero no menos peligrosos. De allí la necesidad de que abogados y juristas identificados con los intereses populares y deseosos del progreso de un derecho inspirado en la justicia social, aporten sin demora con sus conocimientos e investigaciones al esclarecimiento de la problemática planteada.

(1) La ley define a las cooperativas como entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua, para organizar y prestar servicios, que ajustan su constitución y funcionamiento a los siguientes caracteres: capital variable y duración ilimitada, sin límite al número de socios y capital, un asociado, un voto, prohibición de privilegios ni discriminaciones; distribución de excedentes en proporción a las operaciones, salvo las de crédito; responsabilidad limitada, fomento de la educación, irrepartibilidad de las reservas y destino desinteresado del sobrante patrimonial en caso de liquidación. Concurren a fortalecer la exigencia principista: la prohibición de transformación en entidades de distinta naturaleza (art. 6) las facilidades otorgadas para su constitución (arts. 7 al 10) la definición del acto cooperativo (art. 4º) la nominalidad de las acciones (art. 24). Las fórmulas de integración (art. 2 y 82 al 85) el control democrático a través de los mecanismos de decisión y administración y las formas de verificación contable, etc.

(2) OLIVERA, Julio. “Diccionario de Economía y Cooperativismo”. P. 59. Ed. Cogtal. Bs. As. 1970.

(3) (4) Art. 115. Cuando las cooperativas efectúan préstamos en dinero a sus asociados no podrán percibir a título de premio, prima o con otro nombre, suma alguna que reduzca la cantidad efectivamente prestada a menos del monto nominal del préstamo, salvo el descuento por intereses si así hubiera establecido, y sin perjuicio de lo que corresponda al asociado abonar por el costo administrativo del servicio según el reglamento respectivo. El interés no puede exceder en más de un punto de la tasa efectiva cobrada por los bancos en operaciones semejantes y el descuento por el costo administrativo no será superior a un quinto de la tasa de interés cobrada.

Los préstamos pueden ser cancelados en cualquier momento sin recargo alguno de interés.

Excepción. Esta disposición no rige para las cooperativas que funcionen dentro del régimen de la Ley Nº 18.061.

Art. 116. Los bancos cooperativos y las cajas de crédito cooperativas pueden recibir fondos de terceros en las condiciones que prevea el régimen legal de las entidades financieras.

(5) Antecedentes del actual régimen legal lo constituyen las leyes 12.155 y 12.156 por las que se creaba el Banco Central y se instituía la primera regulación de las instituciones de crédito. Luego los decretos leyes 11.544, 14.957 y 14.962 del año 1946 (régimen llamado de nacionalización) y por último el Decreto-Ley 13.137/57, que derogó el anterior sistema volviendo a las pautas de la denominada “libertad bancaria”.

(6) De la Exposición de Motivos del Decreto-Ley 18.061/69.

(7) Se exceptúan las entidades financieras de la Nación y de las provincias, aunque para la creación de nuevas entidades deberá contarse con el asesoramiento previo del B.C.R.A. (art. 7°).

(8) Conclusiones del Consejo de Estado Francés, citadas por HALPERIN, Isaac, en su trabajo sobre “Seguro, Empresa de Seguro y Servicio Público Impropio” publicado en “Revista de Derecho Comercial” Año 7. N° 38, p. 156.

“Es posible actualmente -señala Waive- decir, que fuera de toda gestión administrativa y de toda concesión, un sistema de autorización puede ser el fundamento de un régimen de servicio público. Asta para afirmar la existencia, comprobar que el permiso administrativo está acompañado de derechos y obligaciones que determinan, en una parte más o menos amplia, las condiciones mismas de la explotación de una empresa al margen de las reglas comunes de la gestión privada”. (ibidís)

(9) BIELSA, Rafael. “Derecho Administrativo” T.I. p. 69. Ed. La Ley, Bs. As. 1964.

(10) MURATTI, Natalia. “Elementos de Ciencia y Técnica Bancaria”, p. 183, Ed. El Ateneo, Bs. As., 1960.

(11) N° 1, p. 91 y sgtes.

(12) El art. 1° in fine de la ley 20.520 dispone: “La recepción de depósitos, en pesos, solo podrá ser realizada en todo el territorio del país por el Banco Central de la República Argentina” y en igual sentido, con mayor amplitud dispone el art. 16 de la ley 20.574 -reforma la ley de entidades financieras-: “La recepción de depósitos o cualquier otra forma de captación de fondos del público, sea cual fuese su naturaleza o denominación, por parte de las entidades financieras autorizadas a funcionar dentro del régimen de la presente ley, solo podrá realizarse por cuenta del Banco Central”.

(13) (14) Confit. Ley 20.520 arts. 2, 3, 4, 8 y 10 Ley 20.574 art. 16.

(15) Confit. Ley 20.520 art. 10 Ley 20.574 art. 46

(16) Confit. BIELSA, Rafael, op. Cit., p. 307, T. II.

(17) Para el estudio de la potestad reglamentaria del Banco Central y sus alcances puede ser consultado el trabajo de Jorge LABANCA, “El nuevo principio jurídico del sistema financiero” publicado por Jurisprudencia Argentina, sección doctrina, año 1969, p. 210, con la debida aclaración que en otros aspectos de la cuestión el autor estudia el sistema vigente con anterioridad al régimen de nacionalización de los depósitos.

(18) Arts. 35 y 39 de la Ley de Entidades Financieras (T.O. Dto. 1695/74) Debemos hacer notar que las entidades financieras están excluidas del régimen de los concursos en lo que respecta a la declaración de quiebra, siguiéndose para su disolución y liquidación el procedimiento estatuido por la propia norma singular.

(19) Art. 35 y 36 de la ley. La remisión al capítulo del Código Penal que sanciona los abusos de autoridad y la violación de los deberes de los funcionarios públicos, y la competencia reconocida a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Federal y Contencioso Administrativo de la Capital Federal, para entender en el recurso de apelación que en determinados casos la norma acuerda frente a las resoluciones del B.C.R.A. refuerza la tesis de la relación de derecho público.

(20) Para el estudio particularizado de este tema en la entidad cooperativa así como lo atinente a la constitución y funcionalidad de este tipo de organización social nos permitimos indicar la reciente obra de ALFREDO ALBERTO ALTHAUS. “Tratado de Derecho Cooperativo”, “Zeu” Editora, Rosario 1974.

(21) Es de lamentar que muchas veces los funcionarios que tienen a su cargo el contralor y la orientación de la actividad financiera de las cajas de crédito cooperativas, no estén suficientemente informados acerca de la particular naturaleza de la entidad. De allí que muchas veces en normas y circulares del B.C.R.A. se haya usado la palabra “clientes” para referirse a los asociados de las cooperativas, desconociéndose así el principio mutualista que la inspira y en oportunidades se ha observado la actividad cultural y educativa o la necesaria integración, en aparente y flagrante contradicción con las expresas disposiciones del decreto-ley 20.337. En los últimos tiempos con la creación de secciones y oficinas especiales para la atención de esta actividad y la presencia de funcionarios inquietos por el problema, la situación tiende a cambiar.

(22) Destinada a preservar la naturaleza de las entidades cooperativas, el Dec. Ley 20.337 contiene diversas disposiciones. El art. 118 vgr. Que declara de aplicación supletoria el Cap. II de la Sec. V del Dec.-Ley 19.550 en cuanto se concilien con la misma y la naturaleza de aquéllas. El art. 5 que prohíbe su transformación en sociedades comerciales o asociaciones civiles. El art. 95 que establece el destino del sobrante patrimonial y otros.

(23) La Ley 20.539 (publicada el 10 de octubre de 1973) nueva Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, al fijar el objeto de la institución a la que define como entidad autárquica de la Nación, lo faculta para vigilar la liquidez y el buen funcionamiento del mercado financiero y las demás normas que en su consecuencia se dicten (art. 3°).

Es interesante destacar, que en el artículo citado y al facultar a la entidad para la regulación del crédito y de los medios de pago, la ley fija como objetivo “mantener un desarrollo económico ordenado y creciente con sentido social y un alto grado de ocupación”

(24) ZAVALA RODRIGUEZ, Carlos Juan, “Código de Comercio Comentado, p. 91 y sigts. T. V., Ed. Depalma, Buenos Aires 1972.

(25) *Idem*, p. 94, 95.

(26) Citado por Zavala Rodríguez, *op. Cit.*, p. 131. Se dice que es consensual porque se perfecciona con el solo consentimiento de las partes y es normativo porque respecto a las condiciones de la contratación la autonomía de la voluntad de las partes, resulta prácticamente prescripta por la existencia de normas legales preexistentes a las que debe ajustarse.

(27) Publicada en Legislación Argentina, T. 1973.

(28) Es necesario advertir que existe una serie corriente doctrinaria que cuestiona la delegación en el Banco Central de la facultad reglamentaria de la cuenta corriente bancaria, alegando que se trata de una sustitución de poder inválida por atentar con el ordenamiento jurídico constitucional, confiriéndole una facultad privativa e indelegable del poder legislativo. Nosotros compartimos la tesis de Labanca y Zavala Rodríguez: Es de toda legalidad que el Banco Central dicte normas de ordenamiento y administración técnica, sobre apertura, giro, cierre de cuentas, etc., pero dichas normas deben guardar celosa dependencia con la ley formal reglamentada y con todo el ordenamiento jurídico jerárquicamente superior. Ver Zavala Rodríguez, *op. Cit.*, p. 152.

La polémica expuesta nos ha llevado a aconsejar, en exceso de seguridad, que para la apertura de la cuenta a la vista en las Cajas de Crédito, resulta conveniente suscribir con el asociado un convenio en el que se insertan partes pertinentes de la circular y de otras de interés.

(29) *Op. Cit.*, p. 91. Al citar y seguir en muchos casos de sus conceptos al Dr. Carlos J. Zavala Rodríguez, nos creemos en el deber de aclarar que como jurista estudioso nos merece el mayor respeto, desde un punto de vista sociológico y filosófico, disentimos en absoluto en sus ideas, especialmente en lo referido a la lucha librada por el movimiento cooperativo para el recupero de su operatoria, abrupta e injustamente interrumpida por el golpe militar de 1966 y recuperada en 1973, a pesar de las opiniones de este autor y de su fuente de citas, el presidente de la Asociación de Bancos en p. 406.

(30) Confrt. MAFEI, Mario R., en Situación de los socios empleados de las cooperativas de trabajo, en Revista “Derecho de Trabajo”, T. XXXII, p. 814 y sigtes.

(31) El carácter de asociado del trabajador dependiente podrá significar la incorporación de algunas condiciones especiales a los generales de la vinculación laboral, así como la naturaleza de la entidad y sus fines comportará una valoración distinta en la relación humanística en el nexo jurídico, pero bajo ningún concepto podrá admitirse la exclusión de estos empleados del amparo de la normativa laboral.

(32) La legislación del trabajo en nuestro país establece regulaciones inderogables y normas de protección que amparan a todas las personas que se desempeñan en relación de dependencia. Sin perjuicio de ello existen también estatutos especiales para determinadas categorías profesionales que establecen mayores beneficios o condiciones particulares del nacimiento, desarrollo y cesación del vínculo laboral, verbgr. Viajantes, periodistas, radiotelegrafistas, etc. Entre estos últimos merece especial consideración la regulación prevista para empleados de bancos, que posteriormente se hizo extensiva a los empleados de seguro y compañías de capitalización y ahorro y que tuvo la virtud entre nosotros de consagrar durante un lapso determinado de vigencia, el instituto de la estabilidad en el empleo. Sobre este tema de la estabilidad, quien desee mayor información podrá consultar nuestro trabajo dedicado al mismo y publicado por editorial Orbir, Rosario, 1970.

(33) In re: “Lerman Esther y Otra c/Impulso S. C. Cerd. Integr. “ en Revista de Derecho laboral. Año XVI, Nº 2 (febrero 1974), p. 98.