

Deslinde constitucional de la Legislación sobre Cooperativismo (*)

Por el Dr. Italo A. Luder

Senador Nacional. Profesor de Derecho Constitucional en las Universidades de La Plata y Buenos Aires.

Este tema responde al interés actual del problema, así como la importancia de señalar con toda precisión el deslinde jurisdiccional entre Nación y Provincias en esta importante cuestión.

De esto se desprende que el tema es fundamentalmente jurídico y no sociológico o económico, sin que puedan ignorarse las connotaciones de este tipo que todo enfoque jurídico trae aparejadas.

Es que la estructura jurídica no puede funcionar aislada del contexto socioeconómico en que se da y que es, en definitiva, el factor condicionante de su vigencia. Una legislación que no responda a las finalidades del instituto jurídico que reglamenta carece de virtualidad.

Ello es más notorio en esta etapa que vive el país dispuesto a realizar un proceso de cambio que implica, fundamentalmente, un ajuste de todas sus instituciones para adecuarlas a la nueva circunstancia histórica, mediante una regulación jurídica inspirada en un pensamiento político a la altura de los tiempos.

Esa tarea no es labor de una parcialidad sino de todos los sectores políticos y sociales dispuestos a realizar el cambio en paz para superar un largo desencuentro argentino en el que todos hemos participado con nuestra cuota de aciertos y errores.

Hemos asimilado la experiencia de una amarga frustración nacional pero tenemos la satisfacción de decir que en el acelerado tiempo histórico que vive el país nos ha permitido juzgar los hechos de nuestro pasado inmediato con la ecuanimidad y perspectiva que sólo proporciona el transcurso de muchos años.

Cuando un pueblo y sus dirigentes han alcanzado esa madurez es que están dadas las condiciones para formular un nuevo proyecto nacional compartido por todos sin mengua de un legítimo pluralismo político que debe expresarse como oposición constructiva o apoyo crítico que no contradice los objetivos propuestos a toda la comunidad. Ese es el momento en que se agudiza la conciencia histórica de los pueblos y que todos los sectores sociales están dispuestos a concertar sus aspiraciones de tal manera que los intereses parciales se conjuguen en el supremo interés de la Nación.

(*) Publicamos el texto de la conferencia pronunciada por el doctor Luder en la Primera reunión Regional de la Cooperación realizada del 11 al 14 de agosto de 1974 en Resistencia (Chaco).

Ello sólo puede realizarse en un cuadro político de concordia y unidad nacional, la más preciada realización, la más alta convocatoria del teniente general Perón cuando se propuso recrear las bases de nuestra convivencia política y restablecer las metas de nuestra comunidad.

No cabe duda que frente a una propuesta de ésta naturaleza formulada a toda la Nación, el movimiento cooperativo tiene una importante función que desempeñar porque participa de una filosofía de solidarismo social que el país necesita desarrollar.

Todos sabemos que en cada una de esas organizaciones cooperativas hay un valioso grupo humano que trabaja, invierte, y produce y, por sobre todas las cosas, confía en nuestro país, en su futuro y en sus posibilidades de realización.

Para una sociedad en cambio el cooperativismo, apoyado y estimulado por el Estado, puede ser el instrumento idóneo para la transformación de nuestras estructuras económicas, del sistema de tenencia y propiedad de los bienes de producción y también del mecanismo de comercialización e intermediación.

Existe, además, en los principios cooperativos un contenido ético, de progreso moral, de elevación de los ideales de vida, reconocimiento de la dignidad del trabajo y de decencia social. Es obvio que todo sistema económico es también un sistema de pedagogía social y, desde luego, lo es también el cooperativismo. La diferencia es que en la generalidad de los otros sistemas la pedagogía social es implícita y no expresa. En cambio el cooperativismo hace de su pedagogía social un objetivo básico, complementario y ostensible puesto que tiende a morigerar el propósito de lucro individual para transformarlo en una defensa de los intereses comunitarios.

El cooperativismo argentino ha extendido su acción a los más diversos aspectos agropecuarios, industriales, financieros, de trabajo, de consumo y de servicios en general, abarcando incluso actividades artísticas, artesanales y escolares. Es obvio que esta iniciativa privada necesita todo el apoyo del Estado a través de la asistencia técnica y económica, créditos bancarios, provisión de materias primas, exención o reducción de los impuestos, prioridad de los servicios públicos y trámites administrativos y fomento de una conciencia cooperativista en todo el país.

Además, toda esta acción estatal debe estar enmarcada en una legislación básica adecuada que facilite la acción concurrente de la Nación y las Provincias. A este aspecto nos vamos referir a continuación.

La consideración de este problema reclama un análisis de las cláusulas constitucionales aplicables al caso de la legislación sobre cooperativismo y sociedades cooperativas en relación con las facultades de la Nación y las Provincias.

Las cláusulas principales son las contenidas en el art. 67 inc. 11 y art. 104. Su interpretación debe responder a la economía del sistema institucional adoptado por nuestra Constitución Nacional. Ello nos lleva, necesariamente, al estudio de la distribución de competencias entre la Nación y las provincias puesto que el problema que plantean as cláusulas constitucionales precitadas no es sino un aspecto de este deslinde jurisdiccional, nota típica de la forma federal de gobierno.

Será preciso para ordenar la exposición, formular algunas consideraciones previas sobre la forma federal de gobierno, a través del análisis de los textos constitucionales.

Ensayar una definición sobre el Estado federal es una empresa difícil, tal vez porque como lo recordaba José Nicolás Matienzo, “hay tantos federalismos como naciones federales”.

No obstante ello puede formularse un tipo de Estado federal que se logra por vía de generalización de los datos empíricos que se dan en la realidad histórica y que constituyen notas comunes a los distintos ordenamientos jurídicos.¹

En primer lugar es preciso señalar que el Estado Federal se presenta como una forma específica de descentralización. Esta descentralización se basa en el principio territorial y es una descentralización parcial puesto que hay normas jurídicas que tienen validez en todo el territorio de la Nación. En realidad, como dice Kelsen, “la descentralización y la centralización totales son sólo polos ideales. Hay un cierto mínimo al cual no puede descender la centralización, y un cierto máximo que la descentralización no puede rebasar sin que se produzca la disolución de la comunidad jurídica y una norma cuanto menos, la norma básica, tiene que ser central es decir, tiene que ser válida para todo el territorio, ya que de otro modo éste no sería el territorio de un solo orden jurídico, ni se podría hablar de la descentralización como una división territorial de la misma comunidad jurídica. El derecho positivo sólo conoce la centralización y la descentralización parciales”.

Esta descentralización de base territorial, a su vez, está caracterizada por las siguientes notas:

- a) Autonomía constitucional, legislativa y administrativa de los entes descentralizados, en la competencia reconocida por la Constitución Federal.
- b) Distribución de competencias por vía de constitución rígida.
- c) Participación de los entes descentralizados en la formación de la voluntad del Estado Federal.
- d) Designación de los gobernantes locales, sin intervención del Gobierno Federal.
- e) Supremacía de la Constitución federal sobre el ordenamiento jurídico de los entes descentralizados.

En materia de distribución de competencias entre la Nación y las provincias la regla está dada por el art. 104 de la Constitución, que prescribe: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal.

De manera, entonces, que en nuestra organización federativa el Gobierno Federal es un gobierno de poderes enumerados y los gobiernos locales de poderes remanentes; los primeros son limitados y excepcionales, los últimos generales y comunes. En otros Estados federales, en cambio, el principio de distribución es el contrario: las provincias tienen poderes enumerados y el Gobierno central conserva los poderes remanentes, como Canadá, por ejemplo.

(1) Luder, Italo A., La legislación exclusiva de la Nación en las Provincias, (Revista Jurídica Argentina La Ley año 1954, T. IV).

La interpretación del texto constitucional norteamericano se menciona, a menudo, como fuente para la interpretación de la Constitución Argentina. Resulta por ello necesario puntualizar las semejanzas y las diferencias entre los dos sistemas federativos para extraer de ello una conclusión con respecto a las posibilidades de adoptar para nuestro texto la interpretación constitucional norteamericana.

Los dos sistemas parten del mismo principio de distribución de competencias entre la Nación y las entidades autonómicas que integran el Estado federal, esto es, que las provincias o Estados locales conservan todos los poderes no delegados al Gobierno Federal. En cambio, en lo que respecta a la proporción en que esta distribución se realiza varía fundamentalmente en los dos sistemas: en el sistema argentino es mayor la centralización que en el norteamericano porque son mayores las atribuciones delegadas al Gobierno Federal.

El ordenamiento institucional creado por la Constitución Argentina difiere pues del sistema federal norteamericano en la proporción en que se ha hecho la distribución de competencias entre la Nación y las Provincias. Nuestro régimen es más centralizado que el americano y muchas atribuciones que tiene el Poder federal argentino le han sido negados al Gobierno central de Estados Unidos.

Aclarados los distintos aspectos que la distribución de competencias entre Nación y Provincias plantea en nuestro sistema constitucional, corresponde que apliquemos los resultados de esta interpretación a la legislación sobre cooperativas y cooperativismo.

Es un tema de gran actualidad porque han surgido últimamente algunas críticas en lo que respecta al mecanismo instituido por el decreto ley N° 20.337/73 dictado en las postrimerías del gobierno de facto.

El esclarecimiento de este punto es muy importante para evitar que por una errónea interpretación del sistema constitucional sea desvirtuada la institución cooperativa como herramienta idónea para impulsar la elevación de los niveles sociales, económicos y culturales del pueblo argentino.

Al respecto conviene adelantar algunas precisiones:

El Congreso de la Nación, en ejercicio de las atribuciones que la Constitución le reconoce, ha podido legislar sobre las sociedades cooperativas, incluso incorporando estas disposiciones al Código de Comercio. Así lo ha hecho al sancionar la ley N° 11.388 sobre sociedades cooperativas, en el año 1926.

Es incuestionable que la Nación tiene la atribución constitucional de dictar la legislación de fondo sobre la estructura cooperativa por imperio del artículo 67 inc. 11 de nuestro Estatuto Fundamental. Es incuestionable, también, que esta competencia es exclusiva de la Nación para legislar sobre los aspectos de fondo de este tema, es decir, una sola figura jurídica cooperativa en todo el territorio de la República así como el cumplimiento de requisitos que aseguren la unidad de su concepción sustantiva.

Ello no obsta para que la aplicación de esta ley se haga a través de los organismos jurisdiccionales y administrativos de las provincias. Esta interpretación surge de la propia norma del artículo 67, inc. 11 in fine cuando establece que el dictado por el Congreso Nacional de la legislación de fondo es sin que dicha legislación altere la jurisdicción-

nes locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones.

Por eso entendemos que vulnera las atribuciones de las provincias asignar a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Federal y en lo Contencioso Administrativo de la Capital Federal, jurisdicción en todo el territorio de la Nación para la aplicación de la legislación sobre cooperativa. Consideramos que, además de las razones de orden constitucional que fundamentan esta posición existen, también, razones de orden práctico y de sana política institucional que aconsejan respetar las jurisdicciones provinciales en lo que respecta a los conflictos que suscite la aplicación de la ley. Una de las premias de una justicia rápida y eficiente es su inmediación, que no se podría obtener si se centraliza en la Capital Federal toda la actividad jurisdiccional.

Con respecto al órgano administrativo de aplicación, recordemos que el decreto reglamentario de la ley 11.388, dictado en febrero de 1927, reconocía a los órganos provinciales el otorgamiento de la personería jurídica de las cooperativas.

La participación de las provincias, en uso de sus atribuciones constitucionales, resulta conveniente para un eficaz funcionamiento del sistema y en manera alguna distorsiona la unidad conceptual del instituto jurídico cooperativo que surge de la legislación nacional.

Se trata de ajustarnos a la sana doctrina constitucional en materia de deslinde de competencias y, además, estructurar un mecanismo idóneo para el desarrollo del cooperativismo que debe ser impulsado por la acción del Estado.

Es importante facilitar el ejercicio del poder de policía de las Provincias con respecto a las cooperativas mediante un trámite sencillo y de rápido acceso para todos los cooperativistas.

El centralismo en el órgano de aplicación, con exclusión de las Provincias, creará, además, innumerables inconvenientes e innecesarias demoras a las cooperativas en la obtención de certificaciones auténticas y en el acceso a la documentación respectiva. Por otra parte, el registro cumple, también, una función de publicidad frente a terceros que también se vería afectada.

Es necesario, a mi juicio, que las Provincias sigan ejerciendo facultades que nunca delegaron para que las políticas económica, social e impositiva con respecto a las cooperativas, se adecue a la verdadera finalidad de colaboración recíproca entre Nación y Estados miembros, tendiente al progreso de la acción cooperativa en todo el territorio de la Nación.

La propia naturaleza del movimiento cooperativo en expansión, necesita para la plena realización de sus objetivos una estructura legal sencilla, ágil y eficiente. El Estado nacional y el provincial deben eliminar todo trabajo burocrática y organizar un mecanismo de aplicación descentralizado tanto en la esfera administrativa como en la jurisdiccional. Eso es lo que debe esperarse de un Estado moderno, a la altura de los tiempos, y adecuado en su funcionamiento a las exigencias de su programación social.

Hoy sabemos que no basta que el poder político sea legítimo, sino que es necesario que sea eficaz, y esto último es un problema de organización técnica y de prudencia política; o sea crear una estructura idónea y elegir los cursos de acción más adecuados al objetivo propuesto. El éxito de muchas medidas de gobierno y del aparato legal que las sustenta dependen

de de la infraestructura de aplicación, en muchas ocasiones ineficientes. Esto es especialmente significativo en el tema que nos ocupa, porque el cooperativismo es uno de los grandes instrumentos para realizar el cambio en paz e instaurar un orden social justo.

Es obvio que los esfuerzos para alcanzar tales objetivos provocan la reacción de los intereses afectados. Por ello es necesario un ordenamiento estatal apto para definir el proceso de cambio y dotado de las defensas necesarias para impedir la penetración de los grandes poderes económicos en su propósito de subordinar el poder político a sus designios.

Esto nos lleva a la conclusión que la nueva política institucional en todos los órdenes sólo puede expresarse por un Estado con autoridad, capaz de recuperar nuestro poder de decisión pero también idóneo para renovar las estructuras de una sociedad injusta, facilitar y orientar nuestro crecimiento económico a través de nuevas formas de cooperación comunitaria, integrar a todas las regiones naturales y sectores sociales a la producción moderna y al consumo y crear las condiciones para que las pautas educativas y culturales respondan a los requerimientos del mundo contemporáneo a través de lo que se ha dado en llamar la revolución de las expectativas o de las aspiraciones.

Todos esos objetivos están en el programa del cooperativismo que, en alguna medida, aspira a dar respuesta a la problemática de nuestro tiempo.