

Participación orgánica de las cooperativas en la tarea de fomento y fiscalización pública (*)

Alberto E. Rezzónico

Sumario:

1.- El derecho constitucional de asociación. 2.- Reglamentación. Policía societaria. 3.- Límites a la potestad de la autoridad pública. 4.- El órgano de fiscalización pública en la República Argentina: ubicación administrativo-estructural y jerárquica. 5.- Dependencias encargadas del control de las cooperativas en otros países de América Latina. 6.- El Estado y las cooperativas en el Congreso Argentino de la Cooperación. Necesidad de complementación. 7.- Participación del movimiento cooperativo en la formulación de políticas. 8.- Participación en las tareas de contralor. Explicitación de modelos: a)Preventiva; b)Exclusiva; c)Orgánica. 9.- Reflexión final. 10.- Ponencia.

1.- El artículo 14 de la Constitución Nacional de la República Argentina consagra, entre otros, el derecho de los habitantes de la Nación a asociarse con fines útiles. Por "asociación" se entiende, en general, toda unión voluntaria y durable de personas, para la consecución en común de un determinado fin.

2.- La libertad de asociación, como todas las libertades públicas y privadas, tiene sus limitaciones naturales. Los ciudadanos -y en sentido lato, habitantes, dentro de la comunidad política Estado- no pueden ni deben extender, por medio de la asociación, la esfera de su libertad de acción frente al Estado. Lo que no es lícito al individuo no debe ser lícito tampoco a la asociación. Ella no puede proponerse, pues, ni servirse, de medios que no sean permitidos y que sólo estén reservados al poder público ⁽¹⁾. No es, por lo tanto, absoluta. El propio texto constitucional limita su ejercicio, el que ha de ser conforme a las leyes que lo reglamentan y constituyen una faceta del llamado "poder de policía" -o "función de policía"- ⁽²⁾ del Estado: la policía societaria ⁽³⁾.

(*) Ponencia presentada por el Dr. Alberto E. Rezzónico, presidente de Idelcoop, al III Congreso Internacional de Derecho Cooperativo, realizado en Rosario, en 1986.

(1) cfme. BIELSA, Rafael. "Derecho Administrativo", 6a. ed. Edit. "La Ley 55". Bs. As., 1965, pág. 142, n°738, t° IV.

(2) Según el Profesor Benjamín VILLEGAS BASAVILBASO- "Derecho Administrativo", Edit. T.E.A., Bs. As., 1954, t° IV pág. 88- la noción jurídica de policía puede ser definida en los siguientes términos: es una función administrativa que tiene por objeto la protección de la seguridad, moralidad y salubridad públicas y de la economía pública en cuanto afecte directamente la primera. Las atribuciones que constituyen el poder de policía son inherentes a los gobiernos que la Constitución ha creado, es decir, a la Nación y a las Provincias y a su vez a las autoridades que las Constituciones Provinciales crean por virtud de su autonomía reconocida en la Constitución Nacional (BIELSA, op. cit., t° IV, págs. 16/17).

(3) BIELSA, R., op. cit., t° IV, págs. 139 y sigts.- VILLEGAS BASAVILBASO, B., op. cit., t° IV, págs. 386 y sigts.- TINANT, Eduardo L., "La policía societaria en la provincia de Bs. As." en Revista "El Derecho", Univ. Católica Arg., t° 100, págs. 859 y sigts

En sentido lato, la policía societaria comprende una función general relativa a la potestad jurídica de reglamentar y ejercer coactivamente esa reglamentación, con el fin de limitar la libertad personal en defensa del bienestar general. Así, se ejerce: **a)** concediendo autorización para funcionar a las sociedades; **b)** dictando reglamentaciones y órdenes tendientes a la fiscalización de su actividad; **c)** aplicando penas y usando la fuerza pública para el cumplimiento de las leyes vigentes ⁽⁴⁾.

3.- Así como no hay derechos absolutos (arg. art. 14 de la Constitución Nacional), tampoco son absolutas las facultades de la autoridad. Todos los actos estatales, sin excepción, se encuentran sujetos al requisito ineludible de razonabilidad y adolecen de invalidez si se apartan de él ⁽⁵⁾.

4.- En materia de cooperativas, su contralor por el Estado en la República Argentina se concretó a través de distintos organismos públicos, en correspondencia con el desarrollo del movimiento y su creciente influencia en diversos sectores económicos y sociales.

a) Primitivamente, por intermedio de la Inspección General de Justicia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 20 inc. a del decreto de fecha 27 de abril de 1923 ⁽⁶⁾.

b) La Ley 11.388, promulgada el 20 de diciembre de 1926, al estatuir el régimen legal de las sociedades cooperativas, estableció en sus artículos 50, 60 y 100 la intervención de un Registro especial, ubicado en jurisdicción del Ministerio de Agricultura. Sus funciones fueron reglamentadas por decreto del 10 de Febrero de 1927, mediante el que se creó el Registro, Inspección y Fomento de Cooperativas, que funcionaba en el referido Ministerio dentro de la Dirección General de Economía y Estadística (artículos 1º y 2º).

c) Sucesivas leyes de ministerios y de competencias fueron variando el nombre y ubicación del órgano de aplicación que, hacia el año 1971, funcionaba en jurisdicción del entonces Ministerio de Bienestar Social (Departamento de Cooperativas, dependiente de la Subsecretaría de Promoción y Asistencia Social).

d) La Ley 19.219, sancionada el 7 de setiembre de 1971, creó el Instituto Nacional de Acción Cooperativa (I.N.A.C.), como organismo descentralizado del Ministerio de Bienestar Social de la Nación. Por decreto n° 3720 del 7 de Setiembre de 1971, se reglamentó la constitución del Consejo Consultivo del nuevo organismo.

e) Al mortificarse la regulación legal de las cooperativas con la sanción de la ley 20.337 el 2 de mayo de 1973, se incorporó a la misma, con algunas modificaciones de detalle, el contenido de la ley 19.219, que pasó así a constituir un nuevo capítulo, el XII, del ordenamiento especial.

f) Las modificaciones introducidas a la Ley de Ministerios número 22.520/81 por la Ley 23.023/83, ubicaron al organismo de contralor de las cooperativas en la esfera de

(4) cfme. BIELSA, R., "Derecho Administrativo", 4a. ed., tº IV, pág. 18, cit. por TINANT, op. cit., pág. 860.

(5) La Corte Suprema de Justicia de la Nación -interpretando los artículos 28 y 33 de la Constitución Nacional- ha establecido como requisitos ineludibles para acordar la razonabilidad a los actos estatales en materia de poder de policía, los siguientes: a) fin público, b) circunstancias justificantes, c) proporcionalidad entre el medio empleado y el fin perseguido, y d) falta de iniquidad manifiesta (conf. OYHARTE, Julio, "El caso Bonfante": la autolimitación de los jueces", en Rev. "El Derecho" -Univ. Católica Arg.-, tº 57, pág. 805.- TINAN, op. cit., pág. 860, nota 10).

competencia del Ministerio de Economía (art. 2º), y por Decreto número 15 de 1983 del nuevo gobierno constitucional, se lo elevó a la categoría de Secretaría de Estado (art. 1º) a la que se encomienda ejecutar la misión asignada al Ministerio consistente en:

"Entender en la autorización y registro de las cooperativas y en la elaboración, aplicación y ejecución del régimen de las mismas, salvo, en estos últimos aspectos, en lo atinente a las prestaciones de carácter social. Ejercer asimismo las funciones y competencias que el capítulo XII de la ley 20.337 asigna al Instituto Nacional de Acción Cooperativa".

5.- Las instituciones o dependencias que ejercen la supervisión y fiscalización de las cooperativas en otros países de América Latina, son los siguientes (7):

Bolivia, "Instituto Nacional de Cooperativas".

Colombia, "Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas de la Presidencia de la República".

Costa Rica, "Instituto de Fomento Cooperativo"

Chile, "Departamento de Cooperativas" de la Dirección de Industria y Comercio del Ministerio de Economía Fomento y Reconstrucción.

Ecuador, "Dirección Nacional de Cooperativas" del Ministerio de Bienestar Social y Promoción Popular (área urbana). "Dirección General de Desarrollo Campesinos del Ministerio de Asuntos Agrarios (área rural).

El Salvador. "Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo",.

Guatemala, "Inspección General de Cooperativas", adscripta al Instituto Nacional de Cooperativismo.

Honduras, "Dirección de Fomento Cooperativo" adscripta al Banco Nacional de Fomento.

México, "Confederación Mexicana de Cajas Populares".

Nicaragua, "Departamento de Promoción de Cooperativas", adscripto al Ministerio de Trabajo.

Panamá, "Instituto Panameño Autónomo Cooperativo".

Paraguay, Dirección General de Cooperativismo del Ministerio de Asuntos Agrarios.

Perú, "Instituto Nacional de Cooperativismo".

República Dominicana, "Instituto de desarrollo y crédito cooperativo".

Uruguay, "Banco Central del Uruguay".

6.- El Congreso Argentino de la Cooperación ⁽⁸⁾, analizando el papel del Estado y sus relaciones con el movimiento cooperativo, reconoció que "... la complementación entre el Estado y las cooperativas es factible y deseable en todos los campos de la actividad económica y social, sin que ello signifique afectar la autonomía y efectiva vigencia de los principios cooperativos, "habida cuenta que por su naturaleza de servicio y prosecución del incremento del bienestar general, no existen entre las cooperativas y el Estado democrático divergencias de ninguna especie.

(6) COLACIOPPO, Vicente, "Sociedades Cooperativas", Ed. Contabilidad Moderna, Bs. As., 1967, Ira. ed., pág. 93.

(7) cfme. "Estudio Comparado. Legislación de Cooperativas", Edit. por Fundación Educativa de la Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOLAC). Compilación efectuada en 1983 por Josefina ICAZA de REVILLA, Panamá, 1984.

(8) Convocado por el Consejo Intercooperativo Argentino, órgano de enlace de la Conf. Coop. de la Rep. Arg. (COOPERA) y la Conf. Intercoop. Agropec. (CONINAGRO) Bs. As, 1983 Ver: Rev. del Instituto de la Cooperación, 1984, N° 1, págs. 57 y sgts.

En tal sentido, el Congreso destacó la rigurosa actualidad del informe presentado ante el XXVII Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional en cuanto sostiene que "cuando el gobierno es abierto, democrático y progresista, las cooperativas van a encontrar muchas oportunidades para acuerdos, cooperación y empresas conjuntas con el Estado".

Ahondando en la naturaleza de la acción del Estado, el Congreso expresó: "... Las empresas públicas, sociedades del Estado y otros entes estatales que despliegan actividades socioeconómicas forman parte, junto a las cooperativas, mutuales, asociaciones y fundaciones, de un sector que puede denominarse de "economía social". "... La actividad directa del Estado y la que desarrolla a través de empresas descentralizadas constituyen estructuras que crea la comunidad para atender los intereses generales de la Nación, vinculados a la soberanía nacional, el bienestar de la población y el desarrollo económico". "... Los integrantes del aparato estatal deben estar consustanciados con la idea de conformar un sector público eficiente al servicio del desarrollo y el bienestar del país", y procurar apelar "... a la complementación y a la colaboración de las entidades intermedias, especialmente las cooperativas, reservándose sus atribuciones indelegables", a fin de lograr "... que la democracia se constituya en una forma de vida que no se agote en el acto mecánico del voto, después del cual el ciudadano quede totalmente apartado de la gestión del Estado", el que no debe ser visto por aquel como algo ajeno, sino como un instrumento social creado para el bienestar colectivo, de cuya conducción debe convertirse en protagonista y responsable".

Estos y otros conceptos similares se han visto confirmados por reiteradas expresiones de comprensión hacia el rol del movimiento cooperativo, emanadas del ámbito oficial del nuevo Estado de derecho.

7.- Reconociendo la importancia cuantitativa y cualitativa del movimiento cooperativo argentino y su grado de integración institucional, el legislador ha comenzado por incorporarlo en forma orgánica a la estructura administrativa de registro, fomento y contralor, adjudicándole un papel activo en la formulación y modificación de las políticas atinentes al sector.

a) La Ley 19.219 del año 1971, de creación del Instituto Nacional de Acción Cooperativa, determinó que el nuevo organismo fuera conducido por un Presidente y tres vocales cuya designación correspondía al Poder Ejecutivo a propuesta del Ministerio de Bienestar Social, y contara con su Consejo Consultivo Honorario en el que estuvieran representados los ministerios y otros organismos oficiales que entendieran en las actividades que realicen las cooperativas, u organizaciones representativas del movimiento cooperativo, de conformidad con la reglamentación que dictara el Poder Ejecutivo (art. 5º) ⁽⁹⁾.

El Consejo Consultivo tendría intervención "en todos aquellos asuntos que por su trascendencia requieran la opinión del mismo y en especial en los casos de:

- a) Proyectos de reforma al régimen legal de las sociedades cooperativas.
- b) Distribución de los recursos del Instituto Nacional de Acción Cooperativa que se destinen a préstamos de fomento o subsidios.
- c) Determinación de los planes de acción generales, regionales o sectoriales.

(9) El decreto reglamentario n° 3720/71 - art. 1º estableció que el Consejo Consultivo se integraría en sendos delegados, titular y suplente, a designar por los Ministerios de Agricultura y Ganadería, Bienestar Social, Hacienda y Finanzas, Industria, Comercio y Minería, y Obras y Servicios Públicos, y por tres delegados titulares y tres suplentes que designarían cada una de las organizaciones siguientes: Confederación Intercooperativa Agropecuaria y Confederación Cooperativa de la República Argentina.

b) La ley 20.337 de 1973, mantuvo la vigencia del Consejo Consultivo y su competencia, e introdujo significativas modificaciones en cuanto a la composición del Directorio (art. 109), fundamentando las cuales se dijo en la Exposición de Motivos:

"En primer lugar se aumenta a cuatro el número de vocales y se fija la duración de los cargos de ellos y del presidente en el período de cuatro años. Se mantiene el sistema de designación, pero se establece que dos de los vocales serán elegidos en ternas elevadas por las organizaciones más representativas del movimiento cooperativo. Esta modificación se inserta dentro de la más actualizada tendencia en la materia, especialmente en países de relativo desarrollo cooperativo, orientada a dar participación al propio movimiento en los organismos públicos encargados de delinear las políticas respectivas. Este importante avance contribuirá a asegurar una actividad más fecunda y ajustada a la realidad y a las cambiantes necesidades del cooperativismo dentro del contexto nacional. Por otra parte, la estructura organizativa del movimiento y el grado de madurez que éste ha alcanzado aseguran una participación responsable y altamente constructiva de sus representantes en la conducción de este organismo. La experiencia ya recogida a nivel del actual Consejo Consultivo Honorario autoriza fundadamente a encarar este nuevo adelanto".⁽¹⁰⁾

La continuada quiebra del orden constitucional ha conspirado contra la continuidad de esta experiencia que, es de esperar vuelva a renacer vigorosa en el marco institucional democrático.

Tal como expresa la Exposición de Motivos citada, el movimiento cooperativo ha aquilatado experiencia -en algunos casos, a través de una denodada lucha para subsistir en el marco de políticas liquidacionistas- y desarrollado formas de integración institucional y de servicios que lo habilitan no sólo para emitir opinión fundada sobre las políticas en curso vinculadas al sector o las que se propongan para el futuro, sino además para colaborar con el órgano oficial de aplicación en la tarea de contralor de las cooperativas que le ha sido asignada y cuyo cumplimiento se ve obstaculizado, en buena medida, por la carencia de medios con la que se enfrenta la administración pública nacional y provincial, carencia que comprende la dotación de personal técnico necesario para atender los requerimientos de un movimiento en expansión, los recursos materiales necesarios para brindar coberturas en área geográficas dilatadas y -consecuencia directa de las dos anteriores- insuficiente estructuración de los canales de información que permitan detectar necesidades y actuar preventivamente.

8.- Con la finalidad de motivar la discusión sobre las formas de colaboración entre el Estado y las cooperativas en materia de control societario, recordaremos brevemente tres formas de intervención del movimiento cooperativo organizado en esa tarea. Las tres tienen un rasgo común, cual es el de delegar la función en cooperativas de segundo grado (federaciones), ordinarias y especialmente constituidas al efecto, y se diferencian por el grado de la intervención y la naturaleza del vínculo que mantienen con los organismos oficiales de contralor.

a) La legislación en materia cooperativa en el Estado de Israel, suministra un ejemplo de participación del movimiento cooperativo en su propio control que podría calificarse como "de carácter preventivo". En efecto: la Superintendencia de Sociedades Cooperativas ("Registrar"), órgano oficial, tiene a su cargo la tarea de vigilancia. Sin embargo, an-

(10) *Exposición de Motivos, Ley 20.337, en ALTHAUS, Alfredo A., "Tratado de Derecho Cooperativo", Zeus Editora, Rosario, 1974, pág. 702.*

tes que su intervención sea requerida y se disponga una inspección, otros instrumentos de control preventivo pueden actuar: **a)** el propio de la entidad (Colegio sindical) que debe controlar la actividad de la Cooperativa y especialmente la del Consejo de Administración e informar a los asociados en la Asamblea General, así como a la Asociación de Revisión y, en casos graves, también al "Registrar", y **b)** la asociación de Revisión, órgano externo, cuya tarea consiste en llamar la atención a la entidad sobre las irregularidades comprobadas en sus operaciones sociales. Esta cooperativa de segundo grado tiene, al mismo tiempo, otros poderes acordados por la ley y referidos a la sociedad sometida a su control: por efecto de su rechazo de la autoridad requerida para contraer un empréstito bancario, por ejemplo, puede constreñir a la cooperativa a mejorar su propia conducta. Los poderes más extremos de vigilancia son, por último, conferidos por la ley al "Registrar".⁽¹¹⁾

b) En Austria, las distintas cooperativas de una provincia están agrupadas en la asociación provincial, la que, asimismo, tiene la forma legal de una cooperativa. Es de incumbencia de las asociaciones provinciales, el asesoramiento, la revisión y la representación de los intereses de los asociados. Estas asociaciones, por regla general, agrupan cooperativas de varias clases, pero en provincias de más importancia muchas veces se diferencian por sus propias asociaciones profesionales. Sólo las funciones de revisión se llevan a cabo luego por una Asociación General de Revisión. Las asociaciones provinciales, por su parte, en el plano federal, se hallan agrupadas en asociaciones centrales.⁽¹²⁾

En este caso, contrariamente al anterior, la potestad de contralor permanece en el movimiento mismo. Es un ejemplo de máximo grado de autonomía del sector.

c) Más elaborado que el primero y sin la extrema autonomía del segundo, el llamado Instituto de la Revisión de la Empresa Cooperativa en Italia, es quizás el que más se aproxima a la experiencia histórica y al grado de evolución relativa del movimiento cooperativo en la Argentina.

El Instituto de la Revisión, para las sociedades cooperativas y sus consorcios⁽¹³⁾, deriva de expresas disposiciones normativas del Código Civil y de la Constitución Italiana,⁽¹⁴⁾ y asienta históricamente sus raíces en el decreto número 1577 del 14 de diciembre de 1947.

(11) Ordenanza de 1933, aplicable a todas las sociedades cooperativas de cualquier tipo y naturaleza. Cfme. OTTOLENGHI, Sinadar, "Il diritto delle Società cooperativa in Israele" en "Revista della cooperazione" del M. del Lavoro e della Previdenza Sociale. Publicación trimestral del Instituto Italiano de Estudios Cooperativos "Luigi Luzzatti", Enero - Marzo 1984, n° 18, págs. 182/183, n° 13.

(12) cfme. "Las Cooperativas en Austria" colaboración suministrada por la Embajada de Austria en nuestro país, publicada en la Revista del Instituto de la Cooperación, Rosario, Octubre 1974, año 1, n° 2, pág. 333. La Ley de Revisión data del año 1903.

(13) Las sociedades cooperativas legalmente constituidas, comprendidas las formadas por pescadores trabajadores, que, mediante la conformación de una estructura organizativa común, se propongan, para facilitar su propia finalidad mutualista, el ejercicio común de actividades económicas pueden constituirse en consorcios como sociedades cooperativas, en el sentido del art. 2511 y sigts. del Código Civil. Para proceder a tal constitución es necesario un número de sociedades cooperativas legalmente constituidas no inferior a cinco y la suscripción de un capital de, por lo menos un millón de liras, del cual se integre como mínimo la mitad. (cfme. art. 27 de dec. N° 1577/47, en CAVA ZZONI, Gianfranco, "La Revisione dell'impresa Cooperativa", Ed. Consorzio Edit. Cooperativo, Roma, Italia, 1981, a quien seguimos en esta exposición, pág. 255).

(14) Mientras el art. 2542 del Cód. Civil afirma que las sociedades cooperativas se encuentran sujetas a la autorización, a la vigilancia y demás controles sobre su gestión establecidos en leyes especiales, el art. 45 de la Constitución dispone que la República reconoce la función social de la cooperación de carácter mutualista y sin fines de especulación privada. La ley la promueve y favorece su desarrollo con los medios más idóneos y le asegura, con controles oportunos, el carácter y la finalidad. (conforme CAVAZZONI, G., op. cit., pág. 13).

A pesar de confiar la revisión de las entidades cooperativas adherentes a las Asociaciones Nacionales de Representación, el decreto deja intacta la facultad de intervención coactiva del Estado en el caso que resulte comprometido su funcionamiento (el de la cooperativa). Con ello se reconoce la naturaleza integrativa del autocontrol de gestión y, dentro de ciertos límites, sustitutivo de la vigilancia del Estado.⁽¹⁵⁾

La revisión atiende al cumplimiento de tareas de naturaleza jurídico-fiscal y de aseguramiento de todos los aspectos esenciales de la gestión de la empresa cooperativa. Así entendida, la revisión se ejerce operativamente en diversa gradación por los siguientes órganos:

a) Por el Ministerio del Lavoro e della Previdenza Sociale (en adelante MLPS), el cual, además de favorecer el desarrollo de la cooperación, la difusión de los principios cooperativos y la capacitación de los dirigentes, ejerce la función de vigilancia establecida en las normas vigentes.

b) Por la Asociación Nacional de Representación, Asistencia y Tutela (en adelante ANRAT) del movimiento cooperativo (Federaciones) que, a pesar de tener carácter privado, es investido de funciones de interés público suficientes para constituir un eficaz instrumento de autocontrol del propio movimiento.

c) Por las Comisiones Provinciales de Vigilancia, las cuales, teniendo facultades consultivas en materia de inscripciones, suspensión y cancelación de la sociedad cooperativa del registro público, tiene la tarea de asegurar la subsistencia, por lo menos, de los requisitos necesarios para gozar de las facilidades ("agevolazione") fiscales o de otra naturaleza previstas por las leyes y los reglamentos.

d) Por la Comisión Central para las Cooperativas que, además de emitir la opinión sobre proyectos de leyes y reglamentos relacionados con la cooperación y sobre solicitudes de reconocimiento jurídico de las ANRAT, desarrolla actividad consultiva sobre las modalidades y sobre los plazos de ejecución de las inspecciones.

e) Por el Comité Central para las cooperativas que emite opinión sobre el recurso al MLPS contra las providencias oficiales y, en caso de urgencia, sobre las cuestiones diferidas a la Comisión (16).

Según el decreto 1577 del año 1947 y sus sucesivas modificaciones, la tarea de vigilancia en sentido estricto sobre las sociedades cooperativas, sobre consorcios de sociedades cooperativas habilitadas a participar en concesiones ("appalti") públicas y sobre consorcios cooperativos de otra naturaleza de carácter provinciales o interprovinciales, es de competencia del MLPS.

La revisión se ejerce por medio de inspecciones ordinarias y extraordinarias: las primeras, deben efectuarse por lo menos una vez cada dos años; las segundas, cada vez que se presente la oportunidad. Ello, sin perjuicio de las inspecciones de carácter técnico que dispongan otros organismos públicos.

(15) CAVAZZONI, G., *op. cit.*, pág. 14 y nota 4, en la que cita la opinión de CIMENTI quien sostiene al respecto que la cooperación debe ser sustraída a la ingerencia del Estado, si bien necesita de una cuidada vigilancia a través de la periódica y obligatoria revisión por parte de las propias asociaciones que encuadran y asisten a las cooperativas habilitadas para ello por el Estado.

(16) CAVAZZONI, G., *op. cit.*, pág. 15/16.

Por lo general, las inspecciones ordinarias se realizan por las ANRAT del movimiento cooperativo que hayan obtenido el reconocimiento jurídico por parte del MLPS. ⁽¹⁷⁾

Para realizar el control de tales asociaciones se valen de revisores o de expertos. Los primeros deben estar inscritos en un registro especial, Los segundos, asimilados a los inspectores en el ejercicio de su función, son designados por las ANRAT, previo acuerdo con el MLPS. Según las actuales disposiciones legales en vigor, las entidades cooperativas no pueden ser sometidas a inspección antes de los doce meses de su constitución.

Para revestir la calidad de revisor, además del requisito de nacionalidad, se requiere estar habilitado, y con posesión de título de estudio de escuela media superior. Es preciso, también, haber frecuentado y aprobado un curso promovido por una ANRAT reconocida y autorizada por el MLPS. No pueden realizar su actividad aquellos revisores que tengan vigentes contratos de trabajo subordinado o profesional con la entidad a inspeccionar o se encontrasen en una situación de incompatibilidad para el desinteresado y objetivo ejercicio de la revisión. Se aplican, además, las causales de incompatibilidad para la designación de síndicos prevista por el artículo 2399 del Código Civil.

La inspección ordinaria tiene lugar en la sede social de la entidad, estando facultado el revisor para efectuar controles y verificaciones aún en sedes secundarias, sucursales, comercios, despachos, plantas y otras dependencias; en caso que la cooperativa carezca de locales propios utilizados como sede, el revisor puede disponer que la inspección se efectúe en su oficina y, a tal fin, puede requerir que el representante legal de la entidad se presente con los libros sociales y la documentación necesaria, De todo lo actuado se levantarán actas en las que podrán consignarse objeciones que deseen formular los representantes legales de las cooperativas inspeccionadas, en tantas copias como señala el decreto, cada una de las cuales tiene un destinatario prefijado (art. 10, dec. 1577/47).

Las inspecciones extraordinarias dispuestas por el Ministerio, deben ser efectuadas por empleados del estado, de carrera o idóneos designados directamente por el MLPS. Ellos deben también efectuar las inspecciones ordinarias a aquellas cooperativas que no adhieran a alguna asociación de representación.

Estas últimas, en el ámbito de su función de representación y tutela, tienen facultades para efectuar una revisión asistencias aún a las entidades cooperativas que no se encuentren sometidas a la inspección obligatoria. Por consiguiente se distinguen dos tipos de revisión: la ordinaria, de naturaleza obligatoria, con periodicidad bienal, y una segunda, de carácter facultativo vinculada a exigencias propias de la gestión haciendas.

En caso de constatarse grave irregularidad, las facultades de intimación preventiva y la aplicación de sanciones, corresponden al Ministerio (art. 11, dec. cit.).

9.- Las consideraciones precedentes, aun a pesar de su extremada simplificación por razones debidas a la naturaleza del presente trabajo, permiten apreciar, cuanto menos, una

(17) Las ANRAT del movimiento cooperativo son competentes para ejercitar la vigilancia sobre las entidades cooperativas a ellas asociadas. Las funciones de vigilancia de conformidad al presente decreto no pueden ser ejercitadas sino por las Asociaciones Nacionales debidamente reconocidas por el MLPS (ari. 4, dec. 1577). Entre los requisitos exigidos para obtener tal autorización se requiere la declaración de adhesión de por lo menos mil cooperativas asociadas y comprobar su propia eficiencia central y periférica (art. 5, dec. cit.).

diversidad de formas de participación del movimiento cooperativo en el control de sus propias entidades, que van desde la intervención ocasional y aislada hasta la completa autonomía frente al Estado, pasando por intervenciones más orgánicas pero de carácter preventivo y, en cierta forma contingente, o elaboraciones más depuradas donde el Estado sin ceder atribuciones propias, articula, en beneficio colectivo, la actividad de las propias cooperativas a través de sus instancias federativas.

La incorporación orgánica de las cooperativas a las tareas de control, acomodada a las reales condiciones de desarrollo del movimiento en cada país, constituye un importante impulso a la integración del sector a niveles nacionales paso previo necesario para su efectiva integración regional. ⁽¹⁸⁾

10.- Apoyada en las consideraciones precedentes se formaliza la siguiente

Ponencia

Analizando el actual estado de organización de la función de fiscalización pública de las cooperativas en el Continente,

Considerando:

1.- La obligación de los Gobiernos de asegurar el ejercicio de los derechos individuales constitucionales garantidos, en el marco de las reglamentaciones necesarias para preservar el orden público y el bien común.

2.- La necesidad- de afianzar la democracia a través de la difusión de prácticas de participación social en la formulación y ejecución de las políticas del Estado.

3.- Que el cooperativismo, cuando se desarrolla con respeto de sus principios doctrinarios constituye una expresión organizacional genuinamente representativa de amplias capas y sectores sociales cuyos intereses sectoriales, por carecer de finalidad especulativa, coinciden con los de la Nación en su conjunto.

4.- Que, asimismo, la estructura federativa y el alto grado de integración del movimiento cooperativo -o su propensión a alcanzarlo a poco que reciba los impulsos necesarios- constituyen elementos objetivos susceptibles de facilitar su vinculación orgánica con los organismos del Estado encargados de su promoción y control, tanto para la formulación de políticas cuanto para llevar a la práctica las tareas de vigilancia con real sentido de fomento y carácter preventivo y educativo,

(18) SCHUJMAN, León, "Presupuesto de integración de los ámbitos nacionales", en "Cooperativismo-Desarrollo, Participación, Financiamiento, Educación", Ed. Idelcoop., Rosario, 1979, págs. 96 y sigs.

El Tercer Congreso Continental De Derecho Cooperativo

Recomienda

A los Estados y a las cooperativas:

a) Realizar consultas entre sí y abrir foros comunes de estudio sobre la posibilidad de instrumentar la participación orgánica del movimiento cooperativo en la elaboración de políticas y en el control del funcionamiento de las cooperativas como auxiliar de los organismos de fiscalización pública, teniendo en cuenta, en cada caso, el grado de desarrollo relativo del movimiento y sus niveles de integración nacional.

b) Elaborar los instrumentos legales necesarios para impulsar dicha participación, y

c) Procurar su sanción e implementación efectiva.