

Resolución 3916/2018. INAES. Cooperativas y Mutuales. Incumplimientos. Sanciones



Se **modifican** las circunstancias en las cuales podrán disponerse **medidas y acciones preventivas** de abstención o suspensión de operatorias en la prestación del servicio de crédito en cooperativas, de ayuda económica en mutuales y de gestión de préstamos en ambas, así como en las cooperativas de trabajo (*Res. 1659/2016 y modif.*)

INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL

Resolución 3916/2018

RESFC-2018-3916-APN-DI#INAES

Ciudad de Buenos Aires, 21/12/2018 (BO. 26/12/2018)

VISTO, las Resoluciones Nº 1659/16, 1221/17 y 2903/17 del registro del INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMIA SOCIAL, y

CONSIDERANDO:

Que el INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL es el Organismo que ejerce en el ámbito nacional las funciones que le competen como autoridad de aplicación del régimen legal que regula el funcionamiento de las mutuales y las cooperativas establecido por las Leyes Nros. 19331, 20.321 y 20.337, sus modificatorias y complementarias, entre las que se encuentra el ejercicio del control público.

Que en ejercicio de esas funciones de promoción y control se debe preservar la identidad cooperativa y mutual.

Que la facultad de la Administración en la regulación de distintas actividades, por el interés público que representan, se encuentra íntimamente vinculada a la potestad de establecer el correspondiente régimen sancionatorio, ya que la mera existencia de una potestad de contralor requiere como lógica consecuencia un poder de coerción adecuado que garantice el estricto cumplimiento de la normativa.

Que asimismo, la Ley Nº 25.246 prevé, entre los sujetos obligados a informar a la UNIDAD DE INFORMACION FINANCIERA, a las cooperativas y mutuales, así como al INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL, estableciéndose en las Resoluciones Nº 11/2012 y 12/2012 de la UNIDAD DE INFORMACION FINANCIERA, respectivamente, las medidas y los procedimientos que los sujetos obligados a los que se dirige la citada

resolución, cooperativas que presten el servicio de crédito, mutuales que brinden el de ayuda económica y el de gestión de préstamos en ambas y el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), deben observar para prevenir, detectar y reportar los hechos, actos, operaciones u omisiones que pudieran constituir delitos de lavado de activos y de financiación del terrorismo.

Que en esa inteligencia, por Resolución Nº 1659/16 se establecieron causales para disponer medidas y acciones preventivas de abstención o suspensión de operatorias en la prestación del servicio de crédito en cooperativas, de ayuda económica en mutuales y de gestión de préstamos en ambas, en aquellas entidades en las que, como consecuencia del ejercicio de funciones propias de fiscalización y control, se detecte la realización de operaciones riesgosas y/o poco transparentes que impliquen una desnaturalización de la figura jurídica adoptada.

Que a tal fin, se han contemplado, también los incumplimientos a las Resoluciones Nros. 3371/09, 5586/12 y 5588/12 INAES.

Que por Resolución Nº 1221/17 se extendieron dichas medidas y/o acciones preventivas de suspensión de operatoria a las cooperativas de trabajo en los casos en los que se advierta la realización de actividades que desnaturalizan los caracteres contemplados en el artículo 2º de la Ley Nº 20.337. Ello, teniendo en especial consideración que la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su Recomendación Nº 193/02, ha declarado que las políticas nacionales deben velar para que no se puedan crear o utilizar cooperativas para evadir la legislación del trabajo, ni que ello sirva para establecer relaciones de trabajo encubiertas, y luchar contra las pseudo cooperativas que violan los derechos de los trabajadores.

Que en consecuencia, ante la detección de situaciones como las mencionadas en los considerandos precedentes, con el objeto de preservar el correcto funcionamiento del sistema cooperativo y mutual, devino necesario adoptar medidas en forma inmediata, aplicando las acciones y medidas preventivas de abstención o suspensión de operatorias que correspondan a quienes, constituyendo una minoría, ponen en riesgo el prestigio, la misión y los objetivos solidarios de estas entidades; desnaturalizando la figura jurídica adoptada.

Que asimismo y a los fines antes indicados se estableció, en el Anexo I de la Resolución Nº 1659/16 un procedimiento sumarial abreviado, concordantemente con las verificaciones ya efectuadas por este Instituto y lo establecido en la normativa citada.

Que dicha previsión se funda en los principios de celeridad y economía del procedimiento administrativo, y está destinada a impedir la prolongación de los plazos y a eliminar trámites procesales superfluos; y obliga a la Administración a cumplir sus objetivos y fines de satisfacción del interés público, a través de los diversos mecanismos, de la forma más expedita, rápida y acertada posible para evitar retardos indebidos.

Que el procedimiento sumarial se sustancia conforme el debido proceso adjetivo reglado en el artículo 1º, inc. f) de la Ley Nº 19.549, que comprende el derecho a ser oído, el derecho a ofrecer y producir pruebas y el derecho a una decisión fundada, dentro de un plazo razonable, respetándose el ejercicio del derecho de defensa que acuerdan las normas procesales administrativas y el artículo 18 de la Constitución Nacional. En este sentido, afirma la doctrina, que en virtud de este principio “el procedimiento debe desenvolverse en la búsqueda de la verdad material, de la realidad y sus circunstancias tal cual aquélla y

éstas son, independientemente de cómo hayan sido alegadas y, en su caso, probadas por las partes”, agregando que “los órganos administrativos deben superar (...) las restricciones cognitivas que puedan derivar de la verdad jurídica meramente formal..” (Comadira, Julio R.; Escola, Héctor Jorge y Comadira, Julio Pablo, Curso de Derecho Administrativo, Tomo II).

Que mediante Resolución Nº 2903/17 se modificó la Resolución Nº 1659/16, eliminándose el inciso b) del Apartado I, Anexo I de la misma, y agregándose en el Apartado I in fine el siguiente texto: “Una vez dictado el acto administrativo, se remitirán las actuaciones a la Secretaría de Contralor a fin de designar al instructor sumariante”.

Que conforme los antecedentes reseñados, y la experiencia obtenida en la aplicación de esta normativa, se requiere una actualización de la Resolución Nº 1659/16 y de sus modificatorias Nros. 1221/17 y 2903/17.

Que de conformidad con el artículo 7º inciso d) de la Ley 19.549, el servicio jurídico permanente ha tomado la intervención que le compete.

Por ello, en atención a lo establecido en las Leyes Nº 19.331, 20.321, 20.337 y los Decretos Nº 420/96, 723/96, 721/00 y 1192/02

EL DIRECTORIO DEL INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMIA SOCIAL RESUELVE:

ARTÍCULO 1º.- Sustitúyese el artículo 1º de la Resolución Nº 1659/16 por el siguiente: “

ARTÍCULO 1º.- Podrán disponerse medidas y acciones preventivas de abstención o suspensión de operatorias en la prestación del servicio de crédito en cooperativas, de ayuda económica en mutuales y de gestión de préstamos en ambas, así como en las cooperativas de trabajo, en aquellas entidades en las que, como consecuencia del ejercicio de las funciones propias de fiscalización y control, se observe la concurrencia, conjunta o alternativamente, de alguna de las siguientes circunstancias:

- a. operaciones no autorizadas o riesgosas en cuanto a la prevención del lavado de activos y la financiación del terrorismo, con el objeto de preservar un sistema genuino de crédito cooperativo y/o de ayuda económica mutual y/o de gestión de préstamos en ambas;
- b. realización de operaciones que desnaturalicen los caracteres contemplados en el artículo 2º de la Ley Nº 20.337 en cooperativas de trabajo;
- c. incumplimiento del régimen informativo vigente y no resulte factible realizar las intimaciones pertinentes, ni fiscalización in situ por no encontrarse actualizado, ante este Instituto, el domicilio de la mutual o cooperativa;
- d. impedimento al ejercicio de la fiscalización pública de las entidades por denegatoria, entorpecimiento u obstrucción de las supervisiones.”

ARTICULO 2º.- Sustitúyese el artículo 2º de la Resolución Nº 1659/16 por el siguiente: “ARTÍCULO 2º.- Las medidas y acciones mencionadas en el Artículo 1º serán dispuestas por resolución del Directorio. A ese efecto la Secretaría de Contralor confeccionará un informe debidamente fundado, en el cual solicitará la suspensión de la operatoria no autorizada o riesgosa y/o que desnaturalicen los caracteres contemplados en el artículo 2º de la Ley Nº 20.337. En dicho informe dejará claramente establecido la importancia y concordancia de las situaciones de hecho que llevan a aconsejar tal medida y el riesgo que conllevaría

para la entidad y para terceros el no disponer con la urgencia del caso la interrupción de la operatoria de que se trata”

ARTICULO 3º.- Sustitúyese el artículo 3º de la Resolución Nº 1659/16 por el siguiente: “ARTÍCULO 3º.- En el acto administrativo en el que se disponga la suspensión o abstención de la operatoria de crédito, ayuda económica mutua, gestión de préstamos o trabajo, según se trate, se ordenará la apertura de un procedimiento sumarial abreviado, en los términos contemplados en el Anexo I de la presente resolución”.

ARTICULO 4º.- Sustitúyese el Anexo I de la Resolución Nº 1659/16 por el siguiente: “ANEXO I .- Los proyectos de resolución en los que se disponga la instrucción de sumario en los términos previstos en el Artículo 3º serán elaborados por la Gerencia de Registro y Legislación, y en ellos: a) se dejará constancia que el proceso sumarial se realiza por incumplimiento, según corresponda, a lo establecido en el artículo 2 de la Ley 20.337, las Resoluciones Nº 1418/03 (T.O. Res. 2316/15), 7207/12 (T.O. Res. 371/13), 1481/09 (y su modificatoria Nº 7536/12), las Resoluciones Nº 5586/12, 5587/12, 5588/12, 5450/14 y 3371/09 y, en su caso, las que correspondan por el tipo de infracción. Una vez dictado el acto administrativo, se remitirán las actuaciones a la Secretaría de Contralor a fin de designar al instructor sumariante.

1. El sumario tramitará de acuerdo al siguiente procedimiento:

1- La notificación se practicará al domicilio legal, excepto cuando las verificaciones encomendadas no hayan podido efectuarse por no haberse encontrado la entidad en dicho domicilio, en cuyo caso se la emplazará por edicto, el que se publicará por tres (3) días en el Boletín Oficial de la Nación. Este se efectuará en forma condensada, de manera tal de notificar mediante un solo edicto a diversas entidades, si hubiera homogeneidad de la materia de que se trata.

2- Sólo se admitirá la presentación de prueba documental relacionada a la operatoria del servicio cuya regularidad se discute, a excepción que el instructor sumariante advierta fundadamente que, a fin de garantizar el ejercicio del derecho de defensa que le acuerdan al administrado las normas procesales administrativas, el artículo. 18 de la Constitución Nacional y el artículo 1 inc. f –ap. 1 y 2- de la Ley 19.549 (T.O. 1991) corresponda aceptar o disponer la producción de otras medidas de prueba.

3- Presentado el descargo por la entidad o vencido el plazo para hacerlo y en su caso, de corresponder, el alegato, el instructor sumariante emitirá un informe final, en el cual se expedirá sobre la presentación que pudiere haberse efectuado, la procedencia y valoración de la prueba aportada, y aconsejará las medidas a adoptar; las que pueden consistir en :

3.1. Apercebimiento en los términos del artículo 101 inciso a) de la Ley 20.337

3.2. Multa en los términos del artículo 101 inciso b) de la Ley 20.337 o 35 inciso a) de la Ley 20.321

3.3. Revocación de la autorización y/o de la aprobación del reglamento para la prestación del servicio de crédito, ayuda económica mutua y/o gestión de préstamos.

3.4. Retiro de la autorización para funcionar en los términos del artículo 101 inciso 3º de la Ley 20.337 o 35 inciso d) de la Ley 20.321

3.5. Revocación de la autorización para funcionar en los términos del artículo 18 de la Ley 19.549 y/o del artículo 164 del Código Civil y Comercial de la Nación; la que se aplicará en

casos graves de violación de la ley, el estatuto o los reglamentos o cuando se constatará que se constituyó la mutual o cooperativa con el fin de utilizar fraudulentamente la figura; desnaturalizando los caracteres contemplados en el artículo 2º de la Ley Nº 20.337 o del artículo 2º de la Ley 20.321.

3.6. De haber demostrado la sumariada la regularización de su funcionamiento, se procederá al levantamiento de las medidas y acciones preventivas dispuestas conjuntamente con la apertura del sumario, sin perjuicio de la posible aplicación de las sanciones mencionadas en los incisos 3.1 y 3.2

3.7. Adicionalmente, si de la investigación sumaria surgen indicios de otras irregularidades que no fueron objeto del procedimiento, podrá sugerirse, sin perjuicio de la medida aplicada, la apertura de nuevas actuaciones sumariales bajo el procedimiento establecido en la Resolución Nº 3098/08.

4- El informe que concluya el sumario será conformado por la Gerencia de Intervenciones e Infracciones y se remitirá el expediente a la Gerencia de Registro y Legislación con el objeto que el servicio jurídico permanente tome la intervención contemplada en el artículo 7º inciso d) de la Ley Nº 19.549. Producirá dictamen, proyectará el correspondiente acto administrativo y elevará las actuaciones a la Coordinación Técnica del Directorio para su tratamiento por el Directorio.

5- Se aplicarán de manera supletoria y en todo cuanto no se encuentre previsto en esta resolución, las disposiciones de la Resolución Nº 3098/08.”

ARTICULO 5º.- Deróganse las Resoluciones Nº 1221/17 y 2903/17.

ARTICULO 6º.- Apruébase el texto ordenado de la Resolución Nº 1659/16 del Registro del INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO y ECONOMIA SOCIAL, con las modificaciones introducidas por la presente, conforme Anexo identificado como IF-2018- 66551079-APN-GIEI#INAES

ARTÍCULO 7º.- La presente resolución comenzará a regir a partir de su publicación en el Boletín Oficial, y será aplicable a los expedientes en trámite en los que se dictó el acto administrativo pero que aún no se haya dado apertura al proceso sumarial.

ARTICULO 8º.- Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. Victor Raul Rossetti - Eduardo Hector Fontenla - Ernesto Enrique Arroyo - Roberto Eduardo Bermudez - German Cristian Pugnaroni - Jose Hernan Orbaiceta - Marcelo Oscar Collomb