

Programa de políticas públicas

Área Calidad Institucional, Transparencia y Modernización del Estado.

Política pública N° 377

Noviembre 2022

Registro Público de Comercio CABA: Camino hacia la autonomía plena.



Resumen ejecutivo

El presente trabajo analiza el estado de situación sobre el traspaso de competencias del Registro Público de Comercio de la Nación a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo resaltar la necesidad de establecer un Registro de Comercio Local competente para la regulación de las Sociedades Anónimas, Fundaciones y Asociaciones Civiles que se encuentran domiciliadas en la jurisdicción de esta localidad.



El Programa de políticas públicas de la Fundación Nuevas Generaciones se desarrolla en cooperación internacional con la Fundación Hanns Seidel.



Consejo Consultivo de las Nuevas Generaciones Políticas

Walter Agosto	Diego Guelar	Leonardo Sarquís
Alfredo Atanasof	Eduardo Menem	Cornelia Schmidt Liermann
Paula Bertol	Federico Pinedo	Jorge Srodek
Carlos Brown	Claudio Poggi	Enrique Thomas
Gustavo Ferrari	Ramón Puerta	Pablo Tonelli
Mariano Gerván	Laura Rodríguez Machado	Pablo Torello
		Norberto Zingoni

Las Nuevas Generaciones Políticas

Manuel Abella Nazar	Soher El Sukaria	Ana Laura Martínez
Carlos Aguinaga (h)	Ezequiel Fernández Langan	Germán Mastrocola
Valeria Arata	Gustavo Ferri	Nicolás Mattiauda
Cesira Arcando	Christian Gribaudo	Adrián Menem
Miguel Braun	Marcos Hilding Ohlsson	Victoria Morales Gorleri
Gustavo Cairo	Guillermo Hirschfeld	Diego Carlos Naveira
Mariano Caucino	Joaquín La Madrid	Julián Martín Obiglio
Juan de Dios Cincunegui	Luciano Laspina	Francisco Quintana
Omar de Marchi	Leandro López Koenig	Shunko Rojas
Alejandro De Oto Gilotaux	Cecilia Lucca	Damián Specter
Francisco De Santibañes	Gonzalo Mansilla de Souza	Ramiro Trezza
		José Urtubey

Director Ejecutivo

Julián Martín Obiglio

FUNDACIÓN NUEVAS GENERACIONES POLÍTICAS

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACIÓN HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° oficina "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Programa de políticas públicas

La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

Registro Público de Comercio CABA: Camino hacia la autonomía plena.

I) Introducción.

La reforma constitucional del año 1994 significó un importante avance en materia constitucional sobre la parte orgánica de la Constitución Nacional, ponderando transformaciones en la organización del Gobierno Federal, distribución de poderes y demás organismos constitucionales.

Entre los desarrollos fundamentales de la nueva reforma, se incluye la consagración de la autonomía legislativa, jurisdiccional y administrativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la cual fue consagrada en el artículo 129 de la Constitución Nacional, que otorgó a los habitantes de dicha jurisdicción un importante avance en materia de derechos políticos.

Asimismo, la autonomía permitió que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mantenga facultades de jurisdicción y legislación similares a las provincias, siendo responsable y de toda aquella materia no delegada a la Nación.

Este avance se ha ido consolidando de manera progresiva en distintas materias transferidas del Estado Nacional hacia la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo cual ha implicado un importante avance en materia federal. Este camino debe continuar firmemente para lograr la autonomía plena de dicha Ciudad.

En virtud de ello, para avanzar en dicho proceso resulta necesario lograr la transferencia de ciertos organismos que al día de hoy continúan en cabeza del Estado Nacional, entre ellos, el Registro Público de Comercio Nacional - más conocido como Inspección General de Justicia - que al día de hoy es el ente nacional encomendado para registrar y controlar las personas jurídicas domiciliadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para la cual no cuenta con ningún tipo de intervención ni asistencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El presente trabajo tiene como objetivo ponderar las necesidades que conducen a realizar un pronto avance en materia de transferencia de facultades y funciones de la Inspección General de Justicia en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

II) Nacimiento y funcionamiento Registro Público de Comercio.

En sus inicios, el Registro Público de Comercio era entendido como aquél órgano estatal que tenía a su cargo la inscripción de los actos constitutivos, modificatorios o extintivos de las Sociedades Comerciales, que administraba los principios de la seguridad jurídica y de la legalidad mediante la publicidad de ciertos hechos, que por su trascendencia para el tráfico empresarial, merecían ser controlados por el Estado.

Inicialmente, en la historia Argentina, las funciones inherentes al Registro Público de Comercio se encontraban en cabeza del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Comercial de Registro. Luego, con el paso del tiempo, el Estado se vio en la necesidad de crear un Registro Público de Comercio propio, independiente de la función judicial.

Este cambio instó a la creación de la Inspección General de Justicia, órgano dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, hoy inmerso en la actividad concerniente al Poder Ejecutivo.

La IGJ tiene la función de fiscalizar a las sociedades por acciones - excepto las sometidas al control de la CNV - a las sociedades de responsabilidad limitada, a las sociedades extranjeras que hagan ejercicio habitual en el país de actos comprendidos en su objeto social, a las sociedades que realicen operaciones de capitalización y ahorro, y a las asociaciones civiles y fundaciones, en la medida que fijen su domicilio legal en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En cuanto a la función registral de la Inspección, ella se ocupa de las siguientes actividades:

- a) Organiza y lleva el Registro Público de Comercio;
- b) Inscribe en la matrícula a los comerciantes y auxiliares de comercio y toma razón de los actos y documentos que corresponda según la legislación comercial;
- c) Inscribe los contratos de sociedad comercial y sus modificaciones, y la disolución y liquidación de ésta. Se inscriben en forma automática las modificaciones de los estatutos, disolución y liquidación de sociedades sometidas a la fiscalización de la Comisión Nacional de Valores;

A su vez, cuenta con facultades de fiscalización, que la habilitan para requerir a quienes se encuentren bajo su jurisdicción, la información y todo documento que estime necesario. Asimismo, tiene la capacidad para realizar investigaciones e inspecciones a cuyo efecto podrá examinar los libros y documentos de las sociedades.

Consecuentemente con su tarea de control, podrá denunciar ante las autoridades judiciales, administrativas y policiales cuando los hechos en que conociera puedan dar lugar al ejercicio de la acción pública.

Por otra parte, además de su capacidad de denuncia, como órgano administrativo tiene la potestad para realizar sanciones a las sociedades por acciones, asociaciones y fundaciones, como así también a sus directores, síndicos o administradores y a toda persona que no cumpla con la obligación de proveer información, o infrinja de cualquier manera las obligaciones impuestas por la ley.

La Inspección General de Justicia tiene la particularidad de haber sido creada como ente nacional, que regula - como hemos expuesto - el régimen jurídico de los entes inscriptos en la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Dicha situación data desde su creación, la cual resulta anterior a la Reforma Constitucional de 1994, la cual asigna carácter de autónoma a la Ciudad de Buenos Aires.

Dada esta situación, la regulación concerniente a la IGJ, resultaba conforme al ordenamiento jurídico hasta el año 1994, cuando la prerrogativa fue trasladada a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, quien resulta competente para regular desde aquel momento los entes que se encuentran bajo su jurisdicción.

III) Marco normativo.

Tal como se exponía con anterioridad, los avances en materia de autonomía se han ido logrado de manera progresiva. Ello fue posible a través de distintos instrumentos jurídicos como la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Al momento de dictarla, y teniendo en consideración el carácter de Capital Federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se buscó preservar un cierto poderío y protección del Estado Nacional, teniendo en cuenta que más allá de la autonomía, se trata de un territorio de importante envergadura nacional.

Para lograr preservar este poderío se promulgó la ley nacional N° 24.588, que garantiza los intereses del Estado Nacional en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Esta disposición, distribuyó competencias entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y consagró en su artículo 10 que la Inspección General de Justicia - ente regulador de entidades comerciales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - continuaría bajo la jurisdicción del Estado Nacional.

Ello limitó la autonomía plena de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo cual, como mencionamos con anterioridad, se encuentra consagrado en la Constitución Nacional a través del artículo 129, y asimismo alentado y promovido por la Ley N° 24.620 que establece la creación de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Fue por dicha razón que el 2 de agosto de 1996 la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires - órgano que sancionó la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - rechazó las limitaciones expuestas en la ley 24.588 en cuanto impusiere restricciones al régimen de gobierno autónomo y solicitó al Congreso de la Nación la urgente modificación de la ley 24.588 a fin de garantizar a la Ciudad de Buenos Aires la plena autonomía.

Resulta importante destacar, que la variación normativa solicitada no implica un traspaso total de la materia hoy asignada a la Inspección General de Justicia, sino más bien únicamente la que se considera de naturaleza local, permitiendo mantener competencia nacional sobre las disposiciones legislativas que resulten de interés por el Estado Nacional o que traten materia federal.

La ley 2.875 (Legislatura Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

El 9 de octubre del año 2008 se sancionó en la legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la Ley N° 2.875 que establece la creación del “Registro Público de Comercio y Contralor de Personas Jurídicas” como entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Justicia y Seguridad.

Esta ley establecía un organismo local con competencia en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para la fiscalización de las sociedades comerciales, asociaciones civiles y fundaciones con domicilio legal en la Ciudad, como también la fiscalización de las sociedades constituidas en el extranjero que realicen actos comprendidos en su objeto social,

o establezcan sucursales, asiento o cualquier otra especie de representación permanente en la Ciudad.

De esta manera se disponía de un órgano de control e inspección autónomo, independiente del Estado Nacional, concerniente al ámbito de aplicación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Asimismo la norma dejaba supeditada la entrada en vigencia del organismo a la correspondiente suscripción por parte del Jefe de Gobierno, de los convenios de coordinación de competencias necesarios con el Estado Nacional.

Convenio entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires requería para el correcto funcionamiento y ejercicio de competencias del organismo, que se firmara el convenio de traspaso entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Fue así como luego de varios años, en febrero del 2017, se firmó al convenio entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para la transferencia progresiva de facultades y funciones de la Inspección General de Justicia en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Bajo este convenio, las partes concluyeron en que se encontraban dadas las condiciones tanto fácticas como jurídicas para lograr el traspaso y que la Ciudad asuma tales funciones de competencia local, excluyendo aquellas de naturaleza o interés federal.

Para lograr esta finalidad, era necesaria la fuerte convicción y voluntad de ambas partes intervinientes, dado que resultaba necesario un cambio que fuese progresivo y protectorio de los derechos de cada ciudadano.

Este proceso requería transferir los órganos, entes, personal, bienes materiales (tanto muebles como inmuebles) e inmateriales (entre ellos el sistema informático y de seguimiento y comunicación del ente), convenios y contratos en ejecución para el desempeño de las funciones y competencias en las materias no federales.

Conforme el importante cambio que esto implicaba, y en pos de proteger derechos adquiridos por terceros, se incluía también la posibilidad de que las partes acordaran la suscripción a convenios específicos para la implementación de la transferencia prevista, pudiendo establecerse una etapa de transición y posterior consolidación.

A su vez se disponía que con la entrada en vigencia del convenio, serían de aplicación las normas locales sancionadas por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mientras que las normas nacionales solo se aplicarían supletoriamente para lo que fuera pertinente, logrando una transición normativa gradual.

Finalmente, el convenio disponía su entrada en vigencia a partir de los 90 días de obtenida la aprobación del Congreso Nacional y de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

IV) Dificultades en su aplicación

Con fecha 5 de abril del año 2017 fue aprobada la consignación del convenio por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la cual posteriormente debía ser tratada por el Congreso Nacional. Ello, hasta el día de hoy, no ha tenido tratamiento parlamentario.

Control de constitucionalidad.

Resulta oportuno destacar, que la puesta en marcha del debido convenio ha derivado en un planteo de inconstitucionalidad, el cual es necesario mencionar.

Según este planteo, la aplicación de la ley N° 2875 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - que establece la creación del Registro Público de Comercio y Contralor de Personas Jurídicas - es pasible de generar un evidente perjuicio para los terceros que en él se inscriban. Esta postura sostiene que la creación de la ley resulta inconstitucional por usurpar facultades del gobierno nacional, instalando un doble sistema registral para las asociaciones civiles y sociedades comerciales, lo cual generaría incertidumbre e inseguridad jurídica en la sociedad, derivada de la coexistencia de dos autoridades de control distintas con similares funciones de registro y fiscalización.

Frente a esto es importante destacar que la finalidad de la aplicación de un nuevo registro no resulta inconstitucional sino más bien un mandato constitucional, teniendo en cuenta que el artículo 129 dispone la autonomía plena de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, siendo este un gran paso para lograr dicha autonomía.

Resulta comprensible la intención de realizar una traslación normativa gradual y progresiva, con la finalidad de amparar los derechos de los terceros, pero ello no implica la

imposibilidad de cumplir con los mandatos constitucionales, lo cual resulta irrazonable e innecesario. Dado que al fin y al cabo, para proteger los derechos de los ciudadanos es necesario tomar este tipo de medidas.

Es por esta razón, que resulta necesario continuar el debate sobre la existencia de un Registro Público de Comercio local, el cual permitirá una mejor protección a la ciudadanía, teniendo en cuenta que las autoridades de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son quienes tienen capacidad y a su vez mayor conocimiento de las problemáticas locales y de las posibles soluciones.

Sin dudas esta transición debe contar con medidas claras que no generen inseguridad jurídica ni temor alguno en que exista una duplicidad de registros societarios operando en la misma jurisdicción.

Para ello debe existir una estricta división entre las materias en las que resulta competente el Estado Nacional y las correspondientes a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no existiendo de esta manera una usurpación de facultades ni un doble sistema registral.

V) Conclusiones.

La creación de un Registro Público de Comercio, tiene como principal finalidad el logro de una regulación más eficiente y cercana al ciudadano y las problemáticas que lo aquejan, capaz de generar innovaciones tecnológicas y productivas en base a las necesidades de los entes domiciliados bajo su jurisdicción.

Resulta contradictorio que la Ciudad tenga potestades de gran envergadura (como tener representantes Diputados y Senadores en el Congreso Nacional, o competencias judiciales o de seguridad) y no pueda tener su propio Registro Público de Comercio.

En este sentido el proyecto de ley tendiente a aprobar el “Convenio entre el Estado Nacional y la CABA de transferencia progresiva de facultades y funciones de la IGJ en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires resulta un medio idóneo para zanjar la cuestión planteada, derogando la ley 24.588 en la parte pertinente.

Dotar a la Ciudad de Buenos Aires, de las funciones de registro, fiscalización y sanción de las entidades jurídicas que vayan a actuar en su jurisdicción, parece lo más lógico y

adecuado. Ello sin dejar de lado que la Ciudad, al igual que toda otra provincia, deberá reportar al gobierno nacional toda aquella información que pueda ser de su interés.

El Estado tiene como misión esencial proteger a las personas, permitir y facilitar el pleno goce de sus derechos. En virtud de ello, pesa sobre él, el deber de informar acerca de las modernas y complejas prácticas comerciales. En consonancia con ello, la tendencia a mayores libertades y flexibilización en las prácticas comerciales, en el mundo moderno no deberían conllevar a la disminución de la seguridad jurídica. Una armonía entre la libertad y la seguridad, obliga a superar interpretaciones antinómicas de los conceptos.

Por todos estos motivos, tal vez sea el momento para que el Congreso proceda a tratar el Convenio de traspaso, a fin de brindar a la Ciudad de Buenos Aires una herramienta de modernización absolutamente esencial para todos sus habitantes, que podría incluir la utilización de nuevas tecnologías, procesos y acciones, que evidentemente han quedado demorados en la IGJ nacional.

Asimismo, dicho traspaso podría permitir a la Ciudad de Buenos Aires a descentralizar la atención de estas materias en sus comunas, acercando los servicios al vecino, en vez de obligar a éste a dirigirse a una oficina, con la inversión de tiempo, recursos y afectación de la sustentabilidad que ello implica.

La puesta en funcionamiento de la IGJ de la Ciudad de Buenos Aires es una materia pendiente del siglo XXI. Ojalá pronto, la veamos funcionando.

ng