

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

PANORAMA LEGISLATIVO DE 1972(*) (757)

JORGE A. CARRANZA

SUMARIO

I. Introducción. II. La nueva legislación sobre tasa de interés bancario. III. La Ley de Prehorizontalidad. IV. La Ley de Sociedades Comerciales. V. La Ley de Concursos. VI. La Ley de Fundaciones. VII. El Código Electoral Nacional y las demás leyes de institucionalización. VIII. Conclusión.

I. Hace ya varios años que no se pone en ejecución la saludable costumbre que otrora se practicara - y que sigue siendo de ordenanza en

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

países europeos, como España - en el sentido de inaugurar la actividad tribunalicia anual con una recapitulación de la labor producida, en el área jurídica, durante el período inmediato anterior.

Ese acto, que entre nosotros tenía su principal intérprete en el Presidente de la República, quien acudía para ello a los estrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el primer día hábil de febrero de cada año, es mejor cumplido en el recordado caso de la nación española, donde la apertura del año judicial está a cargo del Presidente del Tribunal Supremo, a cuyo discurso se une la Memoria que se eleva al gobierno nacional por el Fiscal del más alto Tribunal del país, la que es leída en esa misma ceremonia, que don José Castán supiera calificar de sobria y austera (1)(758), y que también podríamos tildar de eminentemente republicana, ya que a su través se compendia la actividad de uno de los poderes del Estado, tal vez el más silencioso, si se lo coteja con la publicidad que rodea a los actos producidos por los restantes.

II. La inicial muestra de la intensa actividad legisferante de 1972 - acentuada por la ausencia del normal mecanismo constitucional de sanción de las leyes, que caracteriza a los gobiernos de facto - brotó pronto cuando se fijaron las mayores tasas de interés que debían regir a partir del 1º de febrero para préstamos y depósitos bancarios (2)(759).

Dejando de lado el hecho anómalo de que tan significativa no fuera objeto de una ley, como debió ocurrir, cabe considerar que la incrementación de las tasas de interés afectó a todo el sistema financiero institucionalizado por la ley 18061 y representó un aumento de seis puntos en la remuneración del capital colocado en las instituciones bancarias, y de algo menos en las financieras. Los fundamentos de esa reforma del mercado de capitales tuvo la confesada intención de provocar la canalización del ahorro hacia esas entidades integrantes del sistema financiero, por no resultar rentables las anteriores ante el ritmo creciente de la inflación, lo que incidía en la derivación de las operaciones al campo de las divisas y a las inversiones extra o parabancarias (3)(760).

No es este, desde luego, el lugar ni la ocasión oportunas para un enjuiciamiento totalizador del problema, pero es del caso notar que, como se ha significado recientemente en un lúcido enfoque del tema (4)(761), cada vez que a título de renovar la llamada "lucha contra la usura" se ha alentado el préstamo bancario y sus tasas de interés, tornándolas más retributivas para esas entidades, se ha mejorado el encuadre legal y socio - económico de ese linaje de instituciones, fortificando el rubro del capital allí donde campea preferentemente el de origen extranjero, que generalmente hace fugar sus utilidades fuera del país. Por todo lo cual pensamos que es necesario un replanteo en profundidad del tema, que contemple, además, la neutralización de la negativa y creciente extranjerización de que adolecen la banca y el capital industrial, entre nosotros.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

III. A fines de febrero 1972 dióse a conocer el proyecto de Ley de Prehorizontalidad, destinada a regular jurídicamente las lagunas que la Ley de Propiedad Horizontal (13512) había dejado sin contemplar, en punto a la etapa preliminar a la adquisición del derecho real sobre pisos o departamentos, lo que generaba la frecuente frustración de los derechos en expectativa de los adquirentes de unidades en construcción, que luego debían subdividirse según el régimen de la propiedad horizontal.

Con tal objeto se dictó, varios meses después (en julio de 1972) (5)(762), la ley 19724, comúnmente denominada como de "prehorizontalidad", en la que se estableció una completa normación de esa etapa contractual, con un criterio más preventivo que represivo, que obliga a una prolija publicidad y control de los actos preliminares a la construcción del edificio y su venta por departamentos e incluye una minuciosa regulación del deber de información, tanto del propietario cuanto del constructor, en orden fundamentalmente, a la constitución de gravámenes sobre el inmueble.

El proyecto y la ley de prehorizontalidad fue bien recibido por la opinión pública y la crítica especializada (6)(763), no obstante que esta última se encargó de hacer notar ciertas imperfecciones legislativas en orden a la nomenclatura equívoca utilizada por el texto legal, por ejemplo, acerca de la naturaleza jurídica del contrato entre el propietario y el adquirente, que a veces es nominado como compraventa cuando en rigor se trata de una locación de obra o, en todo caso, de una convención compleja, atípica y mixta, en el que se coligan y subordinan el contrato de compraventa del terreno y el de la locatio operis del edificio.

De todas suertes, la ley 19724 vino a resolver ingentes conflictos de rango socio - económico y a dar seguridad a los adquirentes de inmuebles por el sistema de propiedad horizontal, que habían sido ensayados por diversos proyectos legislativos en 1958, 1959 y 1961, sin concretarse en el hecho, por diversas razones.

La doctrina y la jurisprudencia deberán decantar ahora los problemas de su aplicación, teniendo especialmente presente que el régimen legal argentino es diferente y sui géneris: porque no establece una sociedad inmobiliaria de promoción horizontal, como la ley belga de 1924, la de Francia de 1938 y la uruguaya (10751); no se identifica con el régimen de "incorporaciones", a que alude la ley brasileña de 1964, ni con el sistema de "dominio potencial", propio de Cuba y Puerto Rico; divergiendo también con el esquema legal de los "seguros de cumplimiento de los contratos", al uso en el derecho anglosajón y en el de España (ley del 27 de julio de 1968). Si algún antecedente quisiera buscarse puede hallarse, más bien, en el sistema de "anotación e inscripción de boletos o contratos de compraventa", de Venezuela (1958), al que se adosa - en el nuevo cuerpo legal argentino - toda una estructura operacional preventiva y aseguratoria en la etapa ahora llamada de "prehorizontalidad".

IV. Pero, con toda evidencia, el ápice de la actividad legislativa del año

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

1972, en el área del Derecho Privado estuvo centrado en la sanción de la Ley de Sociedades Comerciales (19550), reformatoria del Código de Comercio.

Largo fue el camino recorrido por este importante nuevo cuerpo legal de 373 artículos. Se originó en el contrato que el P. E. suscribió en 1958, con los Dres. Malagarriga y Aztiria, del que emergió un anteproyecto básico. Se prolongó, en 1967, con la creación de una comisión de juristas que elaboró sobre aquel precedente, un nuevo anteproyecto, el que consultado y estudiado - a la vez que, finalmente, actualizado - se convirtió en el plexo normativo que lleva el N° 19550, sancionado en abril de 1972 y entrado en vigencia 180 días después de su publicación (art. 369), es decir el 25 de octubre pasado.

Si es cierto que, como enseña Garrigues (7)(764), "es necesario buscar nuevos moldes jurídicos, en los que encajen mejor las exigencias de los actuales postulados socio - económicos", no cabe hesitar acerca de la forzosidad que promediaba en orden a la actualización del régimen societario mercantil argentino, que se mantenía estático desde 1889, con exiguas y muy parcializadas e inorgánicas modificaciones, de manera tal que se tornara en instrumento ágil y de pronta respuesta a los requerimientos del medio económico y social, tan necesitado de comprensión en la importante órbita de las actividades productivas.

La simple enumeración de algunos de los principios generales receptados por la nueva ley de sociedades comerciales, permite visualizar, al pronto, la vastedad de la reforma introducida (8)(765). Ellos son, entre otros: el de la comercialidad de la sociedad, determinada por la forma adoptada (arts. 1° y 3°); el de la personalidad jurídica de la sociedad (art. 2° en concordancia con los arts. 32 y 33 del Cód. Civil); el del régimen específico en materia de nulidades (arts. 16 y sgts.); el del contrato plurilateral o de organización, integrado por la inscripción en el Registro (arts. 5° y 7°) y la previa publicidad, en su caso (art. 10); el de conservación de la empresa (arts. 17, inc. 2°; 100; 90; 155; 74; etc.); el de fiscalización permanente de la sociedad anónima (arts. 299 y 301); el del régimen especial para las sociedades controlantes, controladas y vinculadas (art. 33); el de intangibilidad del capital durante el funcionamiento de la sociedad (arts. 68, 71, 83, etc.); el de información de los socios (art. 55); el de amparo de las minorías (arts. 216 y 217); el de responsabilidad de los administradores (arts. 59, 157, 274 a 277, etc.) (9)(766); el de amparo de los terceros (art. 58, inc. 2°; 91, etc.); el de la institucionalización del interés social (art. 70, inc. 3°; 133, inc. 1°) y el de la distinción entre sociedades anónimas abiertas y cerradas (arts. 163 y sgts.).

Pese a que hay estudios compendiosos acerca de la nueva Ley de Sociedades (10)(767) y algunas monografías de agudo sentido crítico (11)(768), parece prudente aguardar el transcurso del tiempo y la aplicación jurisprudencial de las soluciones legislativas propuestas, para abrir definitivo juicio sobre este plexo legal que es novedoso pero no exento de correcciones y mejoras (12)(769).

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

V. Otra muestra de lo que bien podría llamarse "incontinencia normativa estatal", pero también relevante en el caso, por lo que tuvo de modernizadora de la antigua legislación hasta entonces vigente, fue la sanción de la Ley de Concursos, 19551.

No cabe dudas acerca de que resultaba conveniente actualizar los esquemas básicos de la ley 11719, a la luz de las interpretaciones jurisprudenciales que le habían dado otro perfil, afinando muchas de las estructuras legislativas. Como no cabe hesitar, tampoco, acerca de la importancia que ese campo de los concursos civiles y comerciales reviste en orden al marco general de la economía de una sociedad, necesitada prioritariamente de la protección del crédito y el tratamiento paritario de todos los acreedores.

Pero si esto es así, no es menos verdad que la ley 19551, por sí sola no será la herramienta jurídica suficiente para obtener un giro copernicano en los múltiples problemas que latén alrededor de la materia concursal. Porque es evidente que será indispensable contar con órganos judiciales suficientes y bien dotados para que su mecánica - aparentemente perfecta en la letra de la norma - no se distorsione y desvirtúe en la praxis de su aplicación.

Además de esta observación (13)(770), que hace a lo que podríamos llamar la infraestructura de la ley - aspecto, desde luego, nada desdeñable -, hay otras que se han formulado a la nueva normativa concursal, según las cuales, al tiempo en que se reconocen patentes virtudes al sistema que nace: como los propios del "impulso procesal de oficio"; el principio de "conservación de la empresa"; la abolición del distingo entre obligaciones civiles y comerciales para determinar la "cesación de pagos"; la extensión del régimen de la quiebra a los empresarios civiles; la fuerza expansiva del concurso hacia otros personas diversas de los fallidos, a través del acogimiento del sistema de "prescindencia de la forma de la persona jurídica", que permite al órgano judicial, en ciertos casos de abusos del derecho por la ficción de la personalidad jurídica, penetrar en el ente - también se le llama "teoría de la penetración" -, y "descorrer el velo", poniendo al descubierto la comunidad de intereses, el socio aparente u oculto, la sociedad controlante y la controlada, etc. (14)(771). Pese a esas ventajas se señala que se han reiterado en la nueva ley otros defectos del sistema anterior, frustrándose una bella oportunidad de poner "a nuevo" antiguos problemas jurídico - económicos (15)(772).

Mas cabe acotar a tales críticas que no puede ni debe verse en una Ley de Concursos la panacea de todos los males que aquejan al comercio y, en general, a la actividad crematística de un país. Porque no es legítimo, a través de ese limitado vehículo legislativo, pretender la modificación de un estado de cosas que hace a la estructura política de la sociedad, tales como la concentración monopólica; la interferencia competitiva de las empresas multinacionales; la ausencia de seguridad en las inversiones, por la creciente tasa de inflación, que desalienta programas de largo y

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

mediano alcance; la política financiera que restringe el crédito "barato" y obliga al empresario a caer en las fuentes extrabancarias del dinero "caro", y cuantos más pródromos persuaden de la existencia de una seria dolencia en el cuerpo de la organización económico - financiera.

Tales datos, y, desde luego, muchos otros, como la necesidad de una renovación en la mentalidad de quienes proyectan, aplican y juzgan de las leyes que hacen el marco jurídico de esa realidad, deberá advenir más bien como consecuencia del cambio de la política legislativa, por el acceso pacífico a ella de quienes dicten sus pautas creadoras en una dirección diferente de la hasta ahora puesta en práctica (16)(773).

VI. Otro punctus saliens del panorama legislativo del año anterior está representado por la sanción de la ley 19836, que establece el régimen general para el desenvolvimiento y control de las fundaciones.

Es bien sabido que estos particulares sujetos del derecho consisten en la afectación perpetua de un conjunto de bienes a un fin de interés general, que se cumple más acabadamente a través de estos entes, cuya personalidad jurídica se proyecta en el tiempo más allá de los límites vitales de sus creadores, administradores, y de cuantas más personas físicas las originen o dirijan.

De allí que su creación se haya generalizado pudiéndose señalar la existencia de fundaciones de considerable importancia, entre las cuales pueden citarse la Rockefeller, la Carnegie Corporation, La Ford Foundation, la Solvay, los premios Nóbel y Monthyon, la Academia Goncourt (17)(774), etc. Si a ello agregamos la circunstancia incontrovertible de que la tónica de los años que vivimos, viene señalada por una exigencia incoercible de realizar fines sociales, enseguida se deja ver que las fundaciones son, contemporáneamente, instituciones plenas de sentido y actualidad (18)(775).

Pese a ese dato sociológico indisputable, entre nosotros se advertía la ausencia de una legislación orgánica que regulara exhaustivamente a las fundaciones, las que solamente encontraban la mención clasificatoria del Código Civil, al ocuparse de las personas jurídicas(art. 33).

Ese vacío normativo ha venido a ser llenado con la ley 19836, que tuvo su origen en los estudios de la Comisión creada en 1971; en las Resoluciones dictadas, con anterioridad, por la Inspección General de Personas Jurídicas, en 1967 y 1968 (19)(776) y, remontándonos en el tiempo, en el Anteproyecto Llambías, de 1954, en el proyecto de Ley de los Senadores Herrera y Saadi, de 1948 (20)(777), y en el Anteproyecto de Bibiloni (21)(778).

Dado el carácter meramente informativo de este trabajo, nos contraeremos a dar aquí una somera noticia de los aspectos básicos de esta ley. El art. 1º comienza por dar el concepto de fundación: "Son las personas jurídicas que se constituyen con un objeto de bien común, mediante el aporte patrimonial de una o más personas, destinado a hacer posible sus fines". A esas notas esquemáticas debe sumarse, desde luego, la autorización estatal, prevista por los arts. 33 y 45, del

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

Código Civil y el art. 1º de la ley en análisis.

Las fundaciones se constituyen - y esto en cuanto a la forma - mediante instrumento público o privado, con las firmas certificadas, en el último caso, por escribano público. Es decir que el negocio fundacional (22)(779), es un acto jurídico formal, al mismo tiempo que unilateral, porque es otorgado sólo por los fundadores o sus apoderados, con mandato especial, si la creación tiene lugar por acto entre vivos; o por persona autorizada por el juez de la sucesión, si la fundación se constituyera por disposición testamentaria (art. 3º).

Pero, además, el acto constitutivo agrega al negocio fundacional, el acto de dotación, en cuya virtud se procede por el fundador a la atribución patrimonial del nuevo ente, que es otro requisito exigido para el otorgamiento de la autorización: un patrimonio inicial que posibilite razonablemente el cumplimiento de los fines propuestos (arts. 2º y 4º).

Para que el acto de fundación y el simultáneo de dotación alcancen, finalmente, el objetivo de la personificación jurídica, es indispensable la autorización como tal - entre nosotros a cargo de la Inspección de Personas Jurídicas -, a cuyo efecto el instrumento constitutivo deberá contener las condiciones personales de los fundadores, y el esquema básico de los estatutos y de la persona jurídica, considerada en sí misma y en su dinámica futura, exigidos por el art. 3º, donde se alude, entre otros, a aspectos claves como los del procedimiento y régimen de reforma del instrumento creador; el proceso de renovación de los órganos de administración; los derechos y deberes de sus miembros y los casos en que se autoriza la disolución.

Luego, la ley 19836, se ocupa de la regulación normativa del Consejo de Administración (Cap. III); de los requisitos que deberá observarse en materia de contabilidad y documentación (Cap. IV); de la información y control (Cap. V); de la reforma del estatuto y de la disolución (Cap. VI) y de la mecánica a seguir si la fundación se constituye por disposición testamentaria (Cap. VII).

El nuevo plexo legal, que debe ser saludado como una equilibrada construcción legislativa que viene a llenar una sentida laguna de la ley civil, se cierra con la consideración (Cap. VIII) de la autoridad de control, donde se establece, entre otras cosas, que "las decisiones administrativas que denieguen la autorización para la constitución de la fundación o retiren la personería jurídica acordada, podrán recurrirse judicialmente en los casos de ilegitimidad y arbitrariedad" (art. 37). Al respecto nos parece más amplia la solución que brinda el art. 5º de la ley 18805, que organiza la Inspección General de Personas Jurídicas, y donde se da el recurso administrativo o judicial en contra de todas las resoluciones de ese organismo de control.

VII. La especial coyuntura histórica vivida por el país desde el momento en que el Gobierno Nacional dictó la ley 19609, a cuyo través el Poder Ejecutivo hizo pública su intención de convocar a elecciones generales para integrar el futuro gobierno constitucional, generó un "paquete" de decisiones legales cuya mención no deseamos soslayar aquí, pese a

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

tratarse de normas de Derecho Público, a fin de que quede constancia de una ingente labor legislativa, centrada en el Ministerio del Interior y generada por la estrecha colaboración y la indisputable capacidad del equipo de especialistas que, en aquella área, presidió el prestigioso jurista Dr. Augusto Mario Morello.

La sintética reseña debe ser encabezada con la enmienda constitucional operada el 24 de agosto de 1972, en cuya virtud se reformaron diversos textos de la Ley Fundamental, en la procura de acortar plazos de duración de mandatos, reformar el procedimiento de sanción de las leyes y ajustar la mecánica de la renovación de autoridades, en todo el país, a un mismo esquema básico que erradicara los llamados a comicios cada dos años. Simultáneamente se establecieron nuevas normas en materia de elección de presidente, senadores y diputados nacionales.

Poco tiempo después, el 3 de octubre, se dictó la ley 19862, por conducto de cuyo plexo se organizó el sistema electoral de la Nación, completado muy luego con la sanción de la ley 19945, llamada de Código Electoral, cuyos principios se informan con la mejor tradición nacional existente en la materia, a partir de la Ley Sáenz Peña, la que fue depurada por el nuevo cuerpo legal a fin de "formular un ordenamiento único y coherente", según se explicó en el correspondiente mensaje adosado al proyecto.

Finalmente, la ley 19895 operó el llamado a elecciones generales para el día 11 de marzo de 1973, integrándose así el sistema y cerrándose el circuito de normas enderezadas a posibilitar la transferencia del poder y el cese del gobierno de facto.

En un campo acotado por múltiples factores políticos que no es del caso considerar en este lugar, vale la pena señalar que, desde el punto de vista legislativo, se produjeron las herramientas jurídicas adecuadas para posibilitar los fines propuestos, dentro de un marco legal que, al incluir, por ejemplo, el "ballotage" o "segunda vuelta", no ocultó la necesidad de aglutinar a las facciones partidistas en alianzas que permitieran superar fricciones y aislamientos e integraran a la ciudadanía en acuerdos finales de colaboración.

Si la realidad política - clave de bóveda del tema - no se ajustó después a esa saludable previsión legislativa, debe imputarse a hechos circunstanciales que, matizando agudamente el proceso, condujeron a soluciones diferentes - la última palabra nunca está dicha en esta materia -, sin que sea dable cargar esa aparente frustración en la cuenta de quienes con entereza suma y sana inteligencia conformaron el esquema legal que fue marco jurídico de esta reciente etapa de la historia institucional del país. Todo ocurrió, puede concluirse, malgré lui, es decir, a pesar de las bondades del sistema y habrá que aguardar con confianza la transferencia final del poder y la inauguración de una nueva etapa política, que todos deseamos sea precisamente eso: nueva (23)(780).

VIII. Se cierra así este balance tentativo del quehacer legislativo de 1972,

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

el que no ha podido menos que limitarse a los aspectos mas significativos e importantes de él. Han quedado así fuera de consideración leyes también relevantes como la de creación del Consejo Económico Social y la que reguló el Consejo Agrario Nacional, entre otras.

Lo mostrado, sin embargo, alcanza para calificar de intensa a la actividad legisferante de este período y para subrayar la singular gravitación de ella en los campos del Derecho Privado y del Derecho Público, cuya densa problemática ha alcanzado últimamente una complejidad creciente, difícil de haber anticipado en otros tiempos, ajenos a la inquietud contemporánea de someter a la normación jurídica todas las aristas de la polifacética realidad que transcurrimos.