



UNIVERSIDAD AUSTRAL

MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

PROYECTO

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

–EL TRASPASO DE LAS COMPETENCIAS DE LA INSPECCION GENERAL DE
JUSTICIA AL AMBITO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.

DIRECTORA DE TESIS: DRA. MIRIAN M. IVANEGA

AUTORA: LORENA F. MACCHIAVELLI

NOVIEMBRE 2017

Agradecimientos:

Me permito dedicar este trabajo principalmente a Dios y a mis hijas Delfina y Mía.
Agradezco a todos los Directivos y profesores de la Maestría por el nivel de profesionalismo y dedicación con que impartieron sus clases, a mi Directora de Tesis, Doctora Miriam Ivanega por el apoyo, su invaluable enseñanza y la pasión que contagia y al Dr. Enrique Aguirre quien me ayudó a embarcarme en esta experiencia enriquecedora.

Contenido

ABREVIATURAS EMPLEADAS	5
I. INTRODUCCIÓN.....	6
Capítulo 1. Funciones y Naturaleza Jurídica de la IGJ.....	9
1. Los Registros Públicos de Comercio.	9
2. Funciones de Poder de Policía del Estado.....	10
2.1 Poder de Policía local o federal.....	11
3. Naturaleza jurídica de la IGJ y Organización de la IGJ.....	14
3.1 Principio de Jerarquía.....	16
3.2 Principio de Desconcentración.	17
II.Capítulo 2. Marco normativo del traspaso. La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires.	19
1.El artículo 129 de la Constitución Nacional.....	19
2.La Ley 24.588	22
3.Actividades, servicios y Organismos sujetos de la transferencia.	26
3.1Traspaso de la Justicia a la Ciudad de Buenos Aires.	26
3.1.1La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.	27
3.2 Juego	28
Capítulo 3. Marco Normativo del Traspaso enfocado a las funciones.	33
1.Funciones de la IGJ	33
2.Facultades del Inspector General de Justicia	36
3.Impacto del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación en los Registros Públicos de Comercio	37
4.La Ley 2875.	41
4.1La autarquía.....	41
5. El Proyecto de Ley tendiente a aprobar el “Convenio entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de transferencia progresiva de facultades y funciones de la IGJ en todas las materias no federales ejercidas en la ciudad autónoma de Buenos Aires”	44
6.Registros de la Propiedad Inmueble.....	45
Capítulo 4. Aspectos Controversiales derivados de la Transferencia.	47

1.Sociedades extranjeras.	47
1.1Breve repaso del régimen normativo de Sociedades Extranjeras en nuestro país.....	48
1.2Sociedades Off Shore.....	52
1.3 Otros Aspectos a considerar. La internacionalidad de la problemática y la consecuente necesidad de cooperación entre las naciones.....	55
Capítulo 5: Conclusiones.....	59
DOCTRINA.....	61
OTRA DOCTRINA CONSULTADA	63
NORMATIVA.....	65
JURISPRUDENCIA.....	66

ABREVIATURAS EMPLEADAS

AFIP.....	Administración Federal de Ingresos Públicos
CABA.....	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CCCN.....	Código Civil y Comercial de la Nación
CN.....	Constitución Nacional
CSJN.....	Corte Suprema de Justicia de la Nación
IGJ.....	Inspección General de Justicia
OCDE.....	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
RPC.....	Registro Público de Comercio
UIF.....	Unidad de Información Financiera

I. INTRODUCCIÓN

El tema de la presente tesis profesional de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Austral, tiene su origen en el fallido traspaso de competencias de la Inspección General de Justicia de la Nación a un Registro Público de Comercio en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

Antes de comenzar con el desarrollo de la tesis quiero aclarar que se trata de un tema inédito, por lo que reviste una gran complejidad y requirió un importante esfuerzo de análisis.

Afirmaré ahora que mi objetivo es demostrar que es posible la existencia de un Registro en la Ciudad, que ésta posee competencia en la materia y que ello no contraría las normas constitucionales nacionales.

Por otra parte, cabe resaltar que se está en presencia de un complejo sistema en el que confluyen normas constitucionales, legales y convenios, así como la co-existencia de organismos nacionales (la Inspección General de Justicia) y locales (el referido Registro) con funciones similares. Ello obliga al análisis de los diversos marcos normativos; las facultades de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para crear un Registro Público de Comercio con las competencias asignadas por la ley referida; el alcance de dichas funciones y por supuesto los conflictos que pueden presentarse con la IGJ.

Es muestra de la enrevesada situación que se presenta, el temperamento adoptado por la Fiscal General ante la Cámara Nación de Apelaciones en lo Comercial, quien inició una acción declarativa de certeza (art.322 CPCyC) contra el Gobierno de la CABA con el objeto de que la justicia disipara el estado de incertidumbre generado por la sanción –y eventual- aplicación de la Ley 2875.

En esa presentación se solicitó, la declaración de inconstitucionalidad de la referida ley, alegando que las facultades expresamente delegadas, a la CABA, por la Constitución Nacional (art. 129) y la ley reglamentaria N°24.588, no le confieren la facultad de crear un Registro Público de Comercio, además que sostener que el registro y la fiscalización de

sociedades extranjeras constituyen asuntos de materia federal, que no pueden traspasarse a un órgano creado en aquel ámbito local.

Otro dato importante a considerar en esta complejidad, nos remite al Proyecto de Ley elaborado por el Poder Ejecutivo Nacional e ingresado el 9 de marzo de 2017 a la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación, con el fin de que se apruebe el Convenio entre el Estado Nacional y la CABA, vinculado a la transferencia progresiva de facultades y funciones de la IGJ en todas las materias no federales en la CABA. Un aspecto relevante lo constituye el artículo 3° del proyecto, en el cual se deroga parcialmente el artículo 10 de la Ley 24.588, respecto a la Inspección General de Justicia.

Sin perjuicio, de que en los próximos capítulos se realizará el análisis puntual de los antecedentes normativos vinculados a la situación planteada, adelanto mi opinión en el sentido de que la CABA tiene facultades que la habilitan para crear y organizar su propio Registro Público de Comercio, así como para ejercer funciones de registro y fiscalización de las sociedades que actúen en el ámbito de su jurisdicción, incluidas las extranjeras.

Esta reflexión inicial, no impide admitir que la creación de tal Registro genera incertidumbres y problemáticas dignas de continuar investigándose –excediendo el núcleo principal de esta tesis-, relacionadas al caudal de información de carácter sensible que manejan este tipo de organismos y a la posibilidad de que los instrumentos que inscriben sean utilizados con finalidades delictivas.

En cuanto a la distribución temática del presente trabajo de investigación, se adelanta que se encuentra dividido en cinco capítulos.

El primero refiere a los orígenes, naturaleza jurídica de la IGJ y la función de poder de policía que cumple a efectos de comprender más acabadamente su finalidad.

En los capítulos segundo y tercero el análisis se centra en el marco normativo general del traspaso de la IGJ a la CABA. Específicamente, en el segundo se consideran las particularidades de la autonomía de la CABA, para luego incluir otros ejemplos de transferencias: las producidas en materia judicial y la que involucró a Lotería Nacional Sociedad del Estado, ello con el objeto de verificar la existencia de similitudes y/o diferencias con el supuesto aquí investigado.

El capítulo tercero está dirigido a analizar el marco normativo local (la Ley 2875) así como el Proyecto de Ley elaborado por el PEN de aprobación del “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”, y la legislación del Registro de la Propiedad Inmueble.

En el capítulo cuarto se consideran aspectos controversiales que originó la transferencia como el registro y la fiscalización de las sociedades constituidas en el extranjero.

Por último, se aportarán las conclusiones de la investigación, las cuales tienen por objeto clarificar las incertidumbres planteadas, revelar mi opinión personal y realizar aportes a la temática.

CAPITULO 1. FUNCIONES Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA

1. Los Registros Públicos de Comercio.

La Inspección General de Justicia, cumple las funciones del Registro Público de Comercio, que puede definirse como la oficina (del Estado) encargada de llevar la matrícula de los comerciantes e inscribir los documentos cuya publicidad es exigida por la ley mercantil.¹

Los autores del Código de Comercio, Eduardo Acevedo y Dalmacio Vélez Sarsfield, concibieron en el año 1862 la existencia de un Registro Público de Comercio en la sede de cada Tribunal de Comercio. El secretario del juzgado era responsable de la exactitud y legalidad de los asientos.

Luego, la ley 14.769 de 1958 creó un juzgado nacional de primera instancia en lo comercial de Registro de la Capital Federal, con tres secretarías, poniendo a su cargo el Registro Público de Comercio.

A partir de 1980 se dispuso por una ley que cada jurisdicción determine si los Registros quedan en el fuero judicial o administrativo².

Así las cosas, en la Capital Federal, la ley 22.316 de 1980 dispuso que en la Capital Federal y en el territorio nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, el Registro Público de Comercio estaría a cargo de la Inspección General de Justicia, un organismo dependiente del PEN, que había sido creado en 1893 por la ley 18.805, en ese momento denominado “Inspección General de Personas Jurídicas” y luego reformada por la ley 22.315.

¹ FONTANARROSA, Rodolfo O, *Derecho Comercial Argentino*, Parte General, t. I, 5ta ed., Víctor de Zavalia – Editor, Bs. As, 1978, p. 311.

² La Ley 22.280 modificatoria de la 21.768 dispuso que el registro de los contratos constitutivos de las sociedades comerciales, sus modificaciones y los demás actos y documentos cuya inscripción se imponen a aquellas, a sus órganos, a sus socios o a sus mandatarios, y toda otra función atribuida por la legislación comercial al “Registro Público de Comercio”, a los “registros”, “jueces”, “jueces de registro”, “tribunal de comercio” o “Autoridad registral” quedan indistintamente a cargo de los organismos judiciales o administrativos que, en cada jurisdicción determinen las leyes locales”.

En las jurisdicciones provinciales, históricamente, los Registros Públicos funcionaron en sede judicial, dependiendo del Juzgado con competencia comercial de modo que, en forma rotativa y a través de los respectivos secretarios, cumplieron las funciones registrales³.

Se han señalado diversas ventajas según que el registro recaiga en sede judicial o administrativa; tales como las garantías de legalidad, imparcialidad, y celeridad; y la posibilidad de dirimir conflictos en el primer caso; y los registros se vinculan con el poder de policía del Estado; registrar es función administrativa; no hay experiencia sobre las mayores ventajas de la inamovilidad e independencia judicial; no hay peligro de discrecionalidad dado la existencia de recursos a la justicia; y es necesario limitar y unificar los controles sobre sociedades, en el segundo.

Si bien existen Sistemas de Registros judiciales, administrativos y mixtos, hay una tendencia a su unificación.

2. Funciones de Poder de Policía del Estado

El Registro Público de Comercio está ligado al Poder de Policía del Estado. Excede a esta investigación abordar su evolución en el marco del Estado de Derecho, razón por la cual a los fines de encauzar las funciones del Registro Público, he de mencionar que existe un concepto estricto o restringido, que es el que impera en Europa, especialmente en Francia y en Italia, y que se conoce bajo la denominación inglesa de *narrow*, abarcando exclusivamente todo lo que es atinente a la seguridad, la moralidad y la salubridad públicas y un criterio amplio, originado en los Estados Unidos de América y vigente en nuestro país, conocido también bajo la denominación inglesa de *broad and plenary* y que extiende el contenido y la acción del poder de policía a esferas tan amplias como los intereses económicos y el bienestar general de la comunidad⁴.

³ XII Congreso Argentino de Derecho Societario. VII Congreso Iberoamericano de Derecho Societario y de la Empresa (Buenos Aires, 2013).

⁴ COMADIRA, Julio R., *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo 1, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2013

Cabe aclarar que se trata de una figura controvertida en el derecho público a punto tal que por ejemplo Gordillo ha procurado la eliminación del concepto desde 1960⁵. Por su parte, Gelli ha indicado que la expresión “poder de policía” resulta equívoca y confusa, no obstante lo cual la frase ha echado raíces por el empleo que de ella hicieron la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la doctrina jurídica⁶.

El fundamento del poder de policía reside en el art. 14 de la CN, en tanto esta norma expresa que “todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio”.

2.1 Poder de Policía local o federal.

En razón de la forma federal de Estado (art. 1, CN) el poder de policía es, en principio, de carácter local pues las provincias lo tienen como facultad no delegada (art. 121, CN). Sin embargo, el Congreso federal ejerce poder de policía de la prosperidad por habérselo conferido la CN expresamente (art. 75, incs. 18 y 19), o es consecuencia necesaria de una atribución constitucional⁷, como la atribución del Congreso de reglar el comercio con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí⁸.

Gelli señala que:

“En un Estado federal, el área de conflicto generada por el ejercicio del poder de policía no sólo enfrenta el alcance de los derechos personales con los intereses generales, sino que afecta el campo de competencias de los poderes nacionales y provinciales. Esa segunda cuestión hace a la división de poder federal y es, de suyo, compleja de resolver. Aunque se reconoce que ciertas atribuciones son facultades que pueden ejercer tanto el poder central como los poderes locales, la línea divisoria entre ambos no es siempre nítida y clara”⁹.

⁵ GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*, T 2 Parte General, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2014, p. 206.

⁶ GELLI, María A, *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*, T. 1, La Ley, Buenos Aires, 2008, p. 90.

⁷ Conf. QUIROGA LAVIE H., BENEDETTI Miguel A., CENICACELAYA María de las N., *Derecho Constitucional Argentino*, T. II, Rubinzal – Culzoni Editores, Santa Fe, Segunda Edición Actualizada, 2009, p. 755.

⁸ Art.75 inc. 13.

⁹ GELLI, p.91.

Agrega la jurista, que las Fuentes más comunes del poder de Policía en la CN son los arts. 75 incs. 18 y 19 y 125¹⁰.

En relación al poder de policía de bienestar- tal como lo sostuvo la mayoría en el caso “Boto”¹¹-, la cláusula para el progreso otorga amplios poderes al Congreso de la Nación, y la potestad de ejercer ciertas competencias que, habitualmente se encuentran incluidas en el poder de policía provincial¹².

“En otras palabras, según doctrina de la Corte Suprema, las provincias pueden ejercer las atribuciones concurrentes en materia de poder de policía de bienestar, salvo que: a) el Congreso Federal prohibiese de modo inequívoco y con base en la cláusula para el progreso el ejercicio, por parte de las provincias, de la misma atribución o, b) que, en el caso de no existir tal veda inequívoca, se demuestre que la puesta en ejercicio de la atribución local, dificulta o impide el cumplimiento de los propósitos contenidos en la norma¹³.”

Adicionalmente, el inc. 19 del art.75, vino a ensanchar notablemente la cláusula para el progreso y consecuentemente, el poder de policía federal. ¹⁴

Otra disposición a considerar, es el art. 75 inc. 12 por el que las provincias delegaron en el Poder Legislativo Federal la competencia para dictar los códigos sustantivos. Ello no impide que conforme interpretación constante de la CSJN las provincias ejerzan sobre esa materia, el poder de policía de seguridad, moralidad y salubridad. Sin embargo, la diferencia entre la atribución del Estado Federal y la de los Estados locales es, en ocasiones una cuestión de grado ardua de determinar la que, finalmente, es precisada por la interpretación judicial en los casos concretos¹⁵.

Los precedentes conocidos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación dan muestra del carácter local de esta función¹⁶.

¹⁰GELLI, p.91.

¹¹ “Boto, Armando v. Obra Social Conductores de Transporte Colectivo de Pasajeros”, C.S., B. 26. XXVI (1997), Jurisprudencia Argentina. Diciembre de 1998.

¹² GELLI, p. 198.

¹³ GELLI, pp. 198-199

¹⁴ GELLI, p. 199

¹⁵ GELLI, p.176.

¹⁶ En Empresa Plaza de Toros la CSJN dijo “que es un hecho y también un principio de derecho constitucional, que la policía de las provincias esté a cargo de sus gobiernos locales, entendiéndose incluido en los poderes que se han reservado, el de proveer lo conducente a la seguridad, salubridad y moralidad de sus

Más recientemente, en “Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional” dicho Tribunal ha manifestado que “conforme a los rasgos distintivos con los que la CN ha revestido la configuración político institucional de naturaleza federal, la regla y no la excepción consiste en la existencia de jurisdicciones compartidas entre la Nación y las provincias, debiendo en consecuencia ser interpretadas las normas de aquella de modo que las autoridades de la una y de las otras se desenvuelvan armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en desmedro de las facultades provinciales y viceversa, y procurando que actúen para ayudarse y no para destruirse. Agregando que “el ejercicio de las competencias concurrentes que la CN consagra en los arts. 41, 43, 75, incs. 17, 18, 19 y 30, y 125, entre otros, no implica enervar los ámbitos de actuación de ninguna órbita del gobierno, sino que importa la interrelación, cooperación y funcionalidad en una materia común de incumbencia compartida...sin perjuicio del poder de policía que, en primer término, está en cabeza de las provincias. Este tipo de complementación a nivel constitucional es el que se dispone en el art. 41 de la Constitución Nacional”¹⁷.

- Lo precedentemente señalado, lleva a concluir que con base en las disposiciones constitucionales y conforme a nuestro régimen federal, cada provincia ejerce un poder que le es propio en la creación de su Registro Público de Comercio.

A partir de este razonamiento, y de la referida potestad provincial, cabe avanzar hacia el análisis de las facultades que tendría la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para ejercer una atribución similar, esto es crear su propio Registro Público de Comercio. En este punto, dado que, como se abordará en capítulos posteriores, el status jurídico de la Ciudad es diferente al de las provincias, las incertidumbres podrían generarse en cuanto al alcance de

vecinos” (Fallos, 7: 150, 152), pero ya en Resoagli se nota que la imputación de la “policía” a las provincias es una consecuencia, no el fundamento, de la división de poderes federales y locales... “conservan su soberanía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados a la Nación, [...] de este principio fundamental se deduce, que a ellas corresponde exclusivamente darse leyes y ordenanzas de impuestos locales, de policía, higiene y, en general, todas las que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad, sin más limitación que las enumeradas en el artículo ciento ocho de la misma Constitución.” (CSJN, Fallos, 7: 373, 386, año 1869.)

¹⁷ CSJN, “Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional (Buenos Aires, Provincia de., citada 3º) s/ acción meramente declarativa”. sentencia del 3 de noviembre de 2015.

su poder de policía y la posibilidad de que en su ejercicio puedan afectarse atribuciones nacionales.

3. Naturaleza jurídica de la IGJ y Organización de la IGJ

La IGJ es un organismo que carece de personalidad jurídica, pertenece a la administración central¹⁸, y está regulado por la Ley 22.315.

Teniendo en cuenta su estructura y ateniéndonos a su origen vemos que la Inspección es un órgano no constitucional, infra constitucional o legal, por oposición a los constitucionales¹⁹. Considerando su integración - pueden ser personales o pluripersonales, según que tenga como titular a una o varias personas físicas²⁰, - se trata de un órgano unipersonal, ya que su titular es el Inspector General de Justicia. Si se tiene en cuenta la naturaleza de la actividad que lleva a cabo, estamos en presencia de un órgano activo que son aquellos que emiten y ejecutan los actos administrativos, es decir, ejercen la facultad de crear situaciones jurídicas respecto de los administrados, por oposición a los órganos consultivos, cuya función se cumple a través de actos internos o inter-orgánicos de asesoramiento a la administración activa²¹ y a los órganos de contralor que realizan una actividad de vigilancia o control sobre los actos que producen los órganos activos, el cual puede ser previo (v.gr. la autorización) o practicarse a posteriori (v.gr. la aprobación)".

Considerando sus funciones y por la jurisdicción en que actúa el organismo, es un organismo con funciones mayormente locales que corresponden a materia propia de la Ciudad de Buenos Aires y excepcionalmente a la Nación, sin embargo, lo encontramos

¹⁸ La organización administrativa argentina se encuentra conformada por una administración central (Presidencia de la Nación, Jefatura de gabinete de Ministros, Secretarías de Estado y Ministerios, con sus secretarías y subsecretarías y demás organismos desconcentrados) y una administración descentralizada compuesta por entes con personalidad jurídica propia.

¹⁹ Como podría serlo por ejemplo, el presidente de la República.

²⁰ Conf. CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Séptima Edición Actualizada, Lexis Nexis. Abeledo Perrot, pp. 210-212.

²¹ Se trata de órganos que carecen de facultades decisorias, expresándose a través de informes, pareceres, o dictámenes que, por principio, no poseen fuerza vinculatoria.

inserto en la estructura administrativa de la Nación, ya que depende del Ministerio de Justicia de la Nación²².

Una cuestión compleja surge al preguntarnos acerca del carácter centralizado o descentralizado del organismo, puesto que no existe norma que lo determine. Según la Procuración del Tesoro es un organismo dependiente del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos que tiene a su cargo el Registro Público de Comercio y los Registros de Sociedades Civiles y Fundaciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A esas facultades registrales suma la relativa fiscalización de las sociedades comerciales, de las sociedades constituidas en el extranjero que hagan ejercicio habitual en el país de actos comprendidos en su objeto social, establezcan sucursales, asiento u otra especie de representación permanente, de las sociedades que realizan operaciones de capitalización y ahorro, de las asociaciones civiles y de las fundaciones (conf. Ley N°22.315 y sus normas complementarias)²³.

Asimismo, ha manifestado la Procuración del Tesoro de la Nación: “Por su parte, la ley N° 22.315 fija la competencia y las funciones registrales y administrativas de la Inspección General de Justicia, sus facultades de fiscalización, el régimen sancionatorio, y prevé contra sus resoluciones un recurso judicial directo ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial de la Capital Federal o bien ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil de la Capital Federal, según corresponda, entre otros institutos. De este marco normativo, es dable deducir que dentro de las unidades organizativas que forman parte de la Administración Central, se distinguen algunas que han sido reguladas por una ley expresa que les otorgan específicamente ciertas facultades propias. En estos casos nos encontramos frente a un órgano de la Administración Pública que tiene competencia propia, desconcentrada, sin separarse por ello de la Administración Central y, por tanto, están

²² El Decreto 1755/08 aprueba la estructura organizativa de primer y segundo nivel operativo, del MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS. La IGJ depende de la Subsecretaría de Asuntos Registrales, que a su vez depende de la Secretaría de Asuntos Registrales y ésta última del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

²³ Dictamen N° Prov.12/10 de la Procuración del Tesoro de la Nación. 28 de mayo de 2010. Expte. PTN N° 413/10. (Dictámenes 273:246).

dentro de la jerarquía del Poder Ejecutivo y de los Ministros respectivos (conf. Gordillo, Agustín A. Tratado de Derecho Administrativo, T. 1, págs. 1X-42/43, Ed. Macchi, Buenos Aires, 1977)”²⁴.

3.1 Principio de Jerarquía.

Al ser un organismo centralizado, rige el principio de Jerarquía en su vinculación con sus superiores.

Expresa Ivanega que en la Jerarquía, “Los órganos superiores disponen del poder jerárquico para dirigir, ordenar e inspeccionar la conducta de los inferiores”²⁵.

El principio de jerarquía, deriva en las siguientes consecuencias: El superior está facultado para dirigir e impulsar la acción del inferior, dando las “órdenes” pertinentes; dictar disposiciones dirigidas a reglar la conducta del inferior; nombrar los integrantes de los órganos inferiores y formalizar los contratos en el ámbito de su competencia; inspeccionar de oficio la actividad de los órganos inferiores, aplicando en su caso las sanciones correspondientes en ejercicio de la potestad disciplinaria a los funcionarios responsables; controlar los actos dictados por el órgano inferior, a través del recurso jerárquico; delegar sus facultades y avocarse de la competencia del inferior; resolver los conflictos o cuestiones de competencia que se produzcan entre órganos inferiores²⁶.

A los poderes del superior jerárquico le corresponden otros tantos deberes del inferior, que se concretan en la subordinación al superior.

Una de las atribuciones de las que goza normalmente el principio de jerarquía es la avocación de la competencia del inferior, no obstante, respecto de la IGJ la avocación podría ser improcedente puesto que Ivanega afirma que en la doctrina se ha planteado como un supuesto de improcedencia de la avocación, el caso de la competencia atribuida al

²⁴ Dictámenes 299:312 PTN

²⁵ IVANEGA, Miriam M. *Principios de la Administración Pública*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2005. p. 134.

²⁶ IVANEGA, pp. 135-136.

órgano inferior en virtud de una idoneidad especial²⁷. Por lo que atendiendo a las capacidades técnicas que reviste la IGJ y a que se trata de un órgano desconcentrado podría plantearse tal posibilidad.

3.2 Principio de Desconcentración.

Como ya se anticipara, la Inspección es un órgano desconcentrado. La concentración y la desconcentración, en el campo de la organización administrativa, aparecen como técnicas que tienden al agrupamiento o distribución de las competencias administrativas atribuidas a un órgano o ente determinado, dentro de éste. Atañen, pues, a la manera o forma como se organiza una persona pública estatal.

Guzmán expresa que “Existirá concentración cuando las facultades decisorias se encuentren aglutinadas en los órganos superiores de la Administración y estaremos en presencia de desconcentración si se asignan a los que descienden en la escala jerárquica”²⁸. Los órganos desconcentrados no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio, jerárquicamente están subordinados a las dependencias de la administración pública a la que pertenecen. De acuerdo a la opinión de Guzmán, la desconcentración es simplemente un procedimiento que tiende a agilizar la actividad de la administración, descongestionando atribuciones que le corresponden a los órganos superiores²⁹.

En tanto que la Procuración del Tesoro expresa que existe concentración siempre que las facultades decisorias se encuentren reunidas en los órganos superiores de la Administración Central, o bien, cuando esa agrupación de facultades se opera en los órganos directivos de las entidades que integran la llamada Administración indirecta. A la inversa, cuando las competencias decisorias se asignan a órganos inferiores de la Administración centralizada o descentralizada, el fenómeno recibe el nombre técnico de desconcentración³⁰.

²⁷ IVANEGA, Miriam, *El Derecho Administrativo en la Argentina*, Instituto Nacional de Administración Pública, Septiembre 2003- Abril 2004, p. 200

²⁸ GUZMAN, Alfredo S., *Autarquía y descentralización*, El Derecho, (T. 179). pp. 755 - 773.

²⁹ GUZMAN, p.757.

³⁰ “Dictamen N° 366/02. 30 de septiembre de 2002. Expte. PTN N° 321-000063/02. Ministerio de Economía. (Dictámenes 242:652).

CAPITULO 2. MARCO NORMATIVO DEL TRASPASO. LA AUTONOMIA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.

Antes de adentrarme en los aspectos controversiales derivados de la transferencia de competencias de la IGJ al registro de la CABA procederé a analizar el marco normativo en el que se produce el traspaso. El análisis se efectuará de lo general a lo particular. Como primer paso, se expondrá brevemente acerca de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, Posteriormente, se considerará uno de los impedimentos para que la Ciudad ejerza completamente su autonomía, que lo constituye la vigencia de la ley 24.588 que reglamentó el artículo 129 de la CN y que dispuso que la IGJ continuara en jurisdicción del Estado Nacional. Luego, en lo particular, trataré los casos de la Justicia nacional y el juego.

1.El artículo 129 de la Constitución Nacional

Con motivo de la reforma de 1994 fue incorporado al texto constitucional el art. 129 que dispone: “La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea la capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones”.

-Variadas posiciones doctrinarias interpretaron el estatus jurídico de la Ciudad de Buenos Aires. A modo ejemplificador y sin agotar la totalidad, cabe mencionar los criterios de Miguel Ekmekdjian que asumió la defensa de que se trata de una provincia; Juan O. Gauna, que se inclinó por entenderla como Ciudad Estado; Pedro Frias quien la identificó como un Municipio Federado y Rodolfo Barra que la encuadró como un Municipio con un alto grado de autarquía.³¹

A los fines del presente trabajo, se tomaron en consideración las posturas de dos constituyentes: Horacio Rosatti, y Antonio María Hernández.

³¹ Conf. *Naturaleza Jurídica de la Ciudad de Buenos Aires*, Diario Judicial, 16 de julio de 2010.

El profesor Rosatti, expresa que a partir de la reforma del 94, la Ciudad de Buenos Aires reviste el status de ciudad constitucional federada, posición jurídica no asimilable con la de los municipios de provincia ni con la de las provincias, y categoría que tampoco está en medio de las nombradas. Es Ciudad Constitucional porque es la única designada por su nombre en la constitución. Es Federada porque integra directamente el sistema federativo argentino, junto con el Gobierno Federal y las provincias (arts. 54 y 75 inc. 2 y 31), a los que deben agregarse – desde el punto de vista de la descentralización político-territorial-los municipios (art. 5) en las condiciones del Derecho constitucional Provincial (art. 123) y – eventualmente- las regiones, en las condiciones del Derecho Público Interprovincial (art. 124).³²

-A su vez entiende que el constituyente de 1994 ha definido el estatus jurídico pensando primero en Buenos Aires como ciudad y luego en Buenos Aires como Capital Federal. Por ello el trazo grueso del régimen local y el reconocimiento de su poder constituyente está esbozado en una cláusula constitucional permanente (artículo 129), derivando a una norma de jerarquía infra-constitucional (Ley del Congreso) la garantía de los intereses de la Capital. Más aún (dice), la capitalidad de la Ciudad de Buenos Aires podría modificarse por una norma infraconstitucional (Ley del Congreso, según el art. 3 de la CN), con mayoría no agravada, pero su estatus jurídico y el trazo grueso de su régimen político no podría alterarse sin reforma constitucional.³³

Hernández, por su parte, expresa que la Ciudad autónoma tiene una autonomía especial, distinta de la municipal y de la provincial –pero mucho más cercana a ésta- y que este nuevo régimen emerge directamente de la Constitución, con la supremacía del artículo 31, lo cual prohíbe su desconocimiento por parte de los poderes constituidos³⁴.

Agrega el autor:

Este Estado no alcanza a ser una provincia, pues no lo indicó la Constitución, que tampoco extendió la aplicación de los artículos correspondientes al título segundo “Gobiernos de Provincia”,

³²ROSATTI, Horacio. *Prólogo a la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Edición Comentada, Editorial Jusbaire, 2016.

³³ROSSATI. Op. citada.

³⁴HERNANDEZ, Antonio M, *La Ciudad de Buenos Aires y su plena autonomía*, La Nación. Buenos Aires, 25 de mayo de 2007.

al régimen de la Ciudad. Pero de la misma manera, resulta evidente que el constituyente ha establecido una jerarquía institucional superior y distinta para la Ciudad de Buenos Aires que para los municipios autónomos del artículo 123³⁵.

Para Hernández, la diferencia con los municipios radica en que a) la Ciudad de Buenos Aires tiene un régimen específico (art. 129), ubicado en el título sobre los “Gobiernos de Provincia”, como resultado de una clara decisión en cuanto a la sistemática de la Constitución; b) se ha distinguido con toda precisión la Ciudad de Buenos Aires de la Capital Federal, con normas especiales para ambas (v.gr., art. 45 y disposición transitoria séptima); c) la Ciudad de Buenos Aires tiene representación en el Senado de la Nación (art. 54) y en la Cámara de Diputados de la Nación (art. 45); d) la Ciudad de Buenos Aires interviene en la distribución de la coparticipación impositiva con la Nación y las provincias, además debe aprobar toda transferencia de competencias, servicios o funciones con la respectiva reasignación de recursos efectuada por ley del Congreso y tiene representación en el organismo fiscal federal; e) puede ser intervenida por el Gobierno de la Nación (art. 75 inc. 31 y 99 inc. 20) f) puede integrar regiones para el desarrollo económico y social y celebrar convenios internacionales (art. 124); g) tiene facultades judiciales (art. 129 y disposición transitoria decimoquinta) y h) dicta su Estatuto Organizativo acorde con su naturaleza especial, que no es idéntico a las cartas orgánicas municipales³⁶.

Con motivo de expedirse acerca de su competencia originaria en conflictos en que la Ciudad de Buenos Aires ha sido parte, la Corte Suprema de Justicia, ha sentado la doctrina de que la Ciudad de Buenos Aires no es una provincia Argentina, no correspondiéndole por lo tanto, las prerrogativas que la Ley Suprema reconoce a dichos estados locales de litigar – en los supuestos contemplados por la normativa- en su instancia originaria, que por ser de exclusiva raigambre constitucional no es susceptible de ampliarse, restringirse o modificarse³⁷.

³⁵ Conf. HERNANDEZ, Antonio M., *La Ciudad autónoma de Buenos Aires y el Fortalecimiento del Federalismo Argentino*, Editorial Jusbaire. Buenos Aires, 2017. pp. 41 - 42

³⁶ HERNANDEZ, p. 42.

³⁷ (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Tierra del Fuego, Provincia de s/ cumplimiento de contrato y cobro de pesos, del 18 de diciembre de 2007). En disidencia, la Dra. Argibay y el Dr. Lorenzetti. El fallo sigue la línea argumental de los antecedentes “Juan Bautista Cingunegui v. Gobierno de la Ciudad Autónoma

Con lo que llevo dicho hasta aquí, me parece que la Ciudad de Buenos Aires posee un status jurídico especial con un grado importante de autonomía. No se trata, a mi juicio, de una provincia más - porque la Constitución no la reconoce como tal- y menos aún de un municipio.

Este parece también ser el criterio doctrinario mayoritario en la actualidad. Me gustaría dejar en claro que considero que la Ciudad de Buenos Aires podría haber alcanzado el status de provincia si hubiera sido tal la voluntad del constituyente del 94, sin embargo no parece que haya sido el caso o si lo fue no fue plasmado correctamente.

2.La Ley 24.588

La ley 24.588, denominada “Ley Cafiero” o “Ley de garantías”, fue objeto de controversias desde su dictado, sin embargo no ha sido derogada y sigue vigente.

La ley garantiza los intereses del Estado Nacional en la ciudad de Buenos Aires, mientras sea Capital de la República, para asegurar el pleno ejercicio de los poderes atribuidos a las autoridades del Gobierno de la Nación y establece que la Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución al gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires.

Dispone que el Gobierno Autónomo de la ciudad de Buenos Aires se regirá por las instituciones locales que establezca el Estatuto Organizativo que se dicte al efecto, que la ciudad de Buenos Aires, será continuadora a todos sus efectos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y que el Estado Nacional y la ciudad de Buenos Aires celebrarán convenios relativos a la transferencia de organismos, funciones, competencias, servicios y bienes.

Por otro lado, ordena cómo va a efectuarse el reparto de las competencias en materia de seguridad, justicia y servicios públicos³⁸.

de Buenos Aires” (Fallos: 322:2856); Fisco Nacional (A.F.I.P.-D.G.I)” (Fallos: 323:1199); “Héctor Rodríguez y Otros v. Provincia de Buenos Aires y Otros” (Fallos: 323:3991); “Mendoza” (Fallos: 329:2316), entre otros.

³⁸ Ordena que el Gobierno nacional ejercerá en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea Capital de la República, sus funciones y facultades en materia de seguridad con la extensión necesaria para asegurar la efectiva vigencia de las normas federales, que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ejercerá las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales y que el Gobierno nacional las seguirá

En lo que más nos interesa, establece que la Inspección General de Justicia – así como el Registro de la Propiedad Inmueble - continuarán en jurisdicción del Estado Nacional. Finalmente, dispone que la ciudad de Buenos Aires podrá celebrar convenios y contratar créditos internacionales con entidades públicas o privadas siempre que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación, con la intervención que corresponda a las autoridades del Gobierno de la Nación y crea en el ámbito del Congreso de la Nación la Comisión Bicameral "Ciudad de Buenos Aires" integrada por seis senadores y seis diputados -quienes serán elegidos por sus respectivos cuerpos- que tendrá como misión supervisar el proceso de coordinación que se lleve adelante entre el Poder Ejecutivo nacional y el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

Fueron presentados varios proyectos para modificarla³⁹.

Entre sus detractores, se encuentra la constitucionalista Gelli, quién estima inconstitucionales algunas restricciones impuestas por la ley mencionada a las atribuciones legislativas y de jurisdicción de la CABA⁴⁰.

La Ciudad de Buenos Aires, tiene, a partir de la reforma, una autonomía especial, toda vez que en varias disposiciones de la Norma Básica se le otorgó un perfil diferenciado de la Capital Federal, de las provincias y de los municipios, régimen que se incrementaría en

ejerciendo hasta tanto aquel ejercicio sea efectivamente asumido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En cuanto a la justicia, dispone que la justicia nacional ordinaria de la ciudad de Buenos Aires mantendrá su actual jurisdicción y competencia continuando a cargo del Poder Judicial de la Nación y que la ciudad de Buenos Aires tendrá facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaria locales. Respecto de los servicios públicos, establece que el Estado Nacional se reserva la competencia y la fiscalización, esta última en concurrencia con la ciudad y las demás jurisdicciones involucradas, de los servicios públicos cuya prestación exceda el territorio de la ciudad de Buenos Aires.

³⁹ Por ejemplo el de Norberto Massone³⁹, ante el Senado de la Nación. El Artículo 2º sustituye el artículo 10º de la Ley 24.588, con la siguiente redacción “Transfiérase a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el Registro de la Propiedad Inmueble y la Inspección General de Justicia. Los funcionarios y los agentes transferidos conservarán el mismo nivel escalafonario, los derechos, beneficios, remuneración, antigüedad, régimen previsional y servicios sociales, que tuvieren al momento de la transferencia. La transferencia incluirá a la totalidad de bienes muebles como inmuebles, elementos de uso y consumo, equipos y materiales, como cualquier otra cuestión no enunciadas específicamente en el cuerpo de la presente Ley que haga a su función específica y normal funcionamiento.” También hubo un proyecto presentado por Elisa Carrió y presiones para derogarla cuando era diputada por el ARI durante el 2007, con motivo de la creación de una policía porteña.

⁴⁰ GELLI, María A, *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*, T. 2, La Ley, Buenos Aires, 2008, p. 628.

caso de traslado de la Capital Federal puesto que la Ciudad no perdería su calidad autonómica, sino que la incrementaría más aún, pues dejaría de existir la necesidad de garantizar los intereses del Estado Nacional mediante una ley del Congreso⁴¹.

La autonomía de la Ciudad será “limitada” mientras mantenga ese doble rol. Así lo consideró también, el convencional integrante de la “Comisión de Redacción” de la Convención, Dr. Alberto García Lema, pues señaló que “esa autonomía se encontraba limitada por haberse previsto también que una regla especial garantizara los intereses del Estado Nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación”⁴².

Por otra parte, El Diputado Arguello, expresó durante el debate de la Ley 24.588, que lo que hace la Constitución es establecer una carga, una suerte de condición a la ciudad, y determina que gozará del privilegio de ser Capital de la República y tendrá la carga de garantizarle al Estado Nacional todo lo que necesite para el cumplimiento de sus funciones específicas⁴³.

Hernández considera que no obstante la claridad y el alcance de las facultades reconocidas a la Ciudad autónoma por el artículo 129, al reglamentar el mismo, por medio de las leyes 24.588 (de garantías del Estado Nacional) y 24.620 (de convocatoria a elecciones), el Congreso de la Nación restringió profundamente dicha autonomía plena⁴⁴. Expresa el autor:

“En el extenso debate producido en el Congreso sostuvimos, junto con otros legisladores, en la Cámara de Diputados, la inconstitucionalidad de los artículos 2, 7, 8 y 10⁴⁵ del proyecto que se debatía, luego convertido en ley”⁴⁶.

⁴¹ GELLI, p.630.

⁴² CHOLVIS, Jorge F., *El Puerto Federal Argentino*.

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.aiera.org%2Flink%2FELPUERTO%2FFEDERALARGENTINO.doc>

⁴³ CHOLVIS. Op. citada.

⁴⁴ Conf. HERNANDEZ, Antonio M., *La Ciudad de Buenos Aires y su plena autonomía*, *Diario La Nación*, Buenos Aires, 25 de mayo de 2007.

⁴⁵ El artículo 2 estableció que las facultades “conservadas” o “residuales” correspondían al gobierno federal y no a la ciudad autónoma; en el artículo 7, que “La Policía Federal Argentina continuará ejerciendo funciones orgánica y funcionalmente del PEN”, en el artículo: “La Justicia nacional ordinaria de la CABA mantendrá su actual jurisdicción y competencia continuando a cargo del PJ de la Nación. La CABA tendrá facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaria locales”, y en el artículo 10: “El Registro de la Propiedad inmueble y la Inspección General de Justicia continuarán en jurisdicción del Estado Nacional”.

⁴⁶ HERNANDEZ, Antonio M. *La Ciudad de Buenos Aires y su plena autonomía*. *Diario La Nación*. Buenos Aires. 25 de mayo de 2007.

Por su parte, la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, que sancionó la Constitución de la ciudad autónoma, expresó, en 1996, que los únicos límites de la Asamblea eran los del artículo 129 de la Ley Suprema, que se rechazaban por inconstitucionales las limitaciones efectuadas por las leyes 24.588 y 24.620, que se reivindicaban como propias las facultades para convocar a elecciones legislativas en la ciudad y que se solicitaba al Congreso la urgente modificación de la primera de las leyes citadas para garantizar la plena autonomía⁴⁷.

A favor de la autonomía y en relación con la Inspección, Fernández y Naveira de Casanova, manifiestan que

“En el ámbito de la CABA las funciones correspondientes al registro público de comercio siguen en manos de la Nación, al no haber sido aún transferidas. Por ende, la Inspección General de Justicia, regida por la Ley nacional 22.315 y sus normas reglamentarias, es el organismo encargado del control de las sociedades y asociaciones⁴⁸.

Y agregan:

“Entendemos que, en los términos del artículo 129 CN y de su Disposición Transitoria Séptima, no hay razón válida que permita conservar el ejercicio del poder de policía sobre estos entes asociativos⁴⁹ en manos de la Nación, cuando en el resto de las jurisdicciones locales son controladas por ellas. En otros términos, entendemos que no hay razón constitucional alguna –en tanto no hay un interés federal– que justifique mantener en manos de la Nación el control sobre esta materia, como así impedir que la CABA tome en sus manos esta competencia. Y no en términos de competencia compartida, sino en un pie de igualdad con las demás provincias. Es que se trata del legítimo ejercicio de facultades no reservadas para el Estado Nacional por la CN, luego de la reforma constitucional y el dictado de la Ley nacional N° 24.588, no representando esto una superposición o colisión de facultades”⁵⁰.

Llegado a este punto, debemos detenernos y recordar que no obstante se adopte una postura cercana a la autonomía plena de la ciudad en la interpretación del artículo 129, la creación

⁴⁷ HERNANDEZ, “*La Ciudad de...*”.

⁴⁸ FERNANDEZ, Vanina V. y NAVEIRA DE CASANOVA, Gustavo J. *Las Potestades de regulación Económica, Financiera y Crediticia de la Caba, Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Edición Comentada*, Editorial Jusbaire, Buenos Aires 2016, p. 580.

⁴⁹ Se refieren al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) –Decreto nacional N° 721/2000– en lo atinente a la inscripción y/o contralor de las cooperativas y mutuales.

⁵⁰ Op. citada. pp. 580 y 581.

de un registro propio sería imposible debido a la prohibición expresa efectuada por el art. 10 de la Ley 24.588 que dispone que tanto el Registro de la Propiedad Inmueble como la Inspección General de Justicia continuarán en jurisdicción del Estado Nacional, un planteo de inconstitucionalidad de la Ley 24.588 (teniendo en cuenta el status jurídico que le otorga el art. 129 a la Ciudad), podría prosperar o no⁵¹, por lo que únicamente mediante la derogación de toda la ley o de su artículo 10 la ciudad podría tener su propio registro. Derogación que, adelanto, realiza el proyecto de Ley del PEN ingresado en el Congreso durante el 2017⁵².

3.Actividades, servicios y Organismos sujetos de la transferencia.

Desde la reforma constitucional se ha producido la transferencia de distintas actividades y organismos que pertenecen a la Nación a la Ciudad, entre ellos:

3.1Traspaso de la Justicia a la Ciudad de Buenos Aires.

Se ha sostenido, la necesidad de modificar la normativa vigente que dificulta el traspaso de la justicia ordinaria al ámbito local, impedimento que surge de la ley Cafiero. La concreción de ese traspaso tiene base constitucional en el art. 129 de la Constitución Nacional, fundamental para consolidar el proceso de autonomía de la Ciudad que no perjudica a ninguno de los actores, ni va en detrimento de otras provincias del país. ⁵³

⁵¹ La Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha manifestado en el sentido que el poder judicial no tiene competencia para juzgar acerca de las políticas de gobierno o expedirse acerca de los criterios del legislador (Fallos, 318:1894; 216:267; 312:435; 315:2217; 316:1239 y 1261; 321:1252; 323:192).

Asimismo, La Corte ha señalado, que una decisión jurisdiccional que revise el criterio seguido en materia de distribución de competencias entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma, implicaría suplir una decisión política y opinable librada al discernimiento del PLN por el propio criterio técnico de los tribunales y, por consiguiente, una inadmisibles injerencia en las atribuciones reservadas a otro poder (Fallos, 302:1584; 306:655; 308:321; 1848; 311:2580, 1252; 322:3270).

⁵² Evidentemente la elección efectuada por la ley 24.588 en el reparto de competencias y la determinación de cuales organismos serían objeto de traspaso, respondió a motivaciones políticas y vino a aplicar una limitación importante al art. 129, por lo que su derogación ampliaría las competencias de la CABA.

⁵³Pagani, Enzo. *El traspaso de la Justicia a la Ciudad de Buenos Aires. El Cronista*. 6 de septiembre de 2016.

Un poco de historia: la controversia alrededor de la justicia y los fueros proviene de una Ley nacional (la N° 13.998) que reglamentó la reforma constitucional de 1949 equiparando los tribunales nacionales con asiento en la CABA pertenecientes al fuero federal con los denominados tribunales nacionales ordinarios.

Anteriormente, los jueces que ejercían competencias locales en el ámbito de la Ciudad Capital de la Nación no integraban el Poder Judicial Federal. El art. 94 de la Constitución de 1949 integró a los jueces de la Ciudad de Buenos Aires con competencias ordinarias al Poder Judicial de la Nación. La ley 13.998 reglamentó esa cláusula constitucional, y a partir de ese momento cupo decir que todos eran jueces de la Nación, por oposición a los jueces de provincia. En su marco, los jueces nacionales ordinarios ejercen aquellas competencias de la Ciudad Autónoma contempladas en el artículo 129 de la Constitución Nacional que les ha reservado la ley 24.588, esto es, potestades que toma la Nación en ejercicio de su discrecionalidad legislativa, hasta tanto exista un acuerdo entre Ciudad y Nación que permita dar plena operatividad al citado art. 129 de la CN.⁵⁴

Cabe aclarar, que con fecha 19 de enero de 2017 el Presidente y el jefe del Gobierno porteño, firmaron el Acta de Compromiso. La Ciudad de Buenos Aires ya se había hecho cargo de algunos delitos, como amenazas, usurpaciones y de las contravenciones, pero las autoridades porteñas reclamaban el pase de todas las funciones judiciales. Este acuerdo determina el traspaso de todos los fueros nacionales: quedarán en el ámbito de la ciudad los tribunales laborales, comerciales económicos, civiles, y criminales de instrucción. Al igual que en las provincias, sólo los delitos federales quedarán fuera de la competencia de los nuevos tribunales porteños.⁵⁵

3.1.1 La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

En la causa Sapienza, Matías Ezequiel y otros c/ Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y otro s/ acción de amparo" La Corte recuerda y adopta la

⁵⁴ Conf. BASTERRA, Marcela, *El traspaso de la justicia nacional a la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a veinte años de la Constitución de la Ciudad*. Revista *Pensar en Derecho*, Agosto 2016, Versión Electrónica.

⁵⁵ Conf. *Firmaron el traspaso de la Justicia a la Ciudad*. *La Nación*. 19 de enero de 2017.

doctrina recientemente asentada en los casos “Nisman” y “Corrales”⁵⁶, que implicó abandonar el tradicional criterio del Tribunal conforme al cual, a los efectos de examinar si mediaba denegatoria del fuero federal, debía tenerse en cuenta que todos los magistrados que integran la judicatura de la Capital de la República revisten el mismo carácter nacional. De acuerdo con esta nueva doctrina, no corresponde equiparar a los tribunales nacionales ordinarios con los federales para dirimir cuestiones de competencia ya que no puede soslayarse que el carácter nacional de los tribunales ordinarios de la Capital Federal es meramente transitorio.

3.2 Juego

Por Decreto 598/1990 y sus modificatorios se transformó a Lotería Nacional en Lotería Nacional Sociedad del Estado aprobándose su estatuto constitutivo y dependencia funcional. Desde su creación, ha ejercido su función, regulando, administrando, explotando y controlando los juegos de azar que se explotan en el territorio nacional, incluidos aquellos que se explotan en la Ciudad autónoma de Buenos Aires.

La Ley 24.588, dictada en el marco del art. 129 de la CN y que garantiza los intereses del Estado Nacional, en tanto la Ciudad de Buenos Aires sea capital de la República no incluyó, entre las diferentes materias que se mantenían a cargo del Estado Nacional, la explotación, administración y fiscalización de los juegos de azar.

⁵⁶La Corte reconoció que “si bien el carácter nacional de los tribunales de la Capital Federal pudo tener sustento en el particular status que esta tenía con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, lo cierto es que, producida esta modificación fundamental, las competencias que actualmente ejerce la justicia nacional ordinaria, que vale reiterar, no son federales, deben ser transferidas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De esta forma, al igual que lo que ocurre en las jurisdicciones provinciales, estos asuntos deben ser resueltos por la justicia local”, agregando que: “transcurridos ya más de veinte años de la reforma constitucional de 1994, resulta imperioso exhortar a las autoridades competentes para que adopten las medidas necesarias a los efectos de garantizarle a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el pleno ejercicio de las competencias ordinarias en materia jurisdiccional” y que “a partir de este fallo, se abandona el “tradicional criterio del Tribunal conforme al cual, a los efectos de analizar si media denegatoria del fuero federal, todos los magistrados que integran la judicatura de la Capital de la República revisten el mismo carácter nacional”.

El juego, como fuente de recursos de la Ciudad de Buenos Aires, está reconocido en el artículo 9 de su constitución, artículo que detalla la forma en que se integran los recursos de la Ciudad ⁵⁷. Thau, en oportunidad de comentarlo, expresa en relación al juego que:

“En cuanto a la explotación de los juegos de azar, es una realidad innegable que existe un sector considerable de la población que tiene cierta propensión hacia este tipo de actividad lúdica. Sin perjuicio de reconocer los efectos a veces perniciosos que la excesiva afición a esas actividades provoca en la sociedad, tampoco debe olvidarse que la recaudación por tales juegos constituye una fuente de recursos que no debe pasarse por alto, a fin de que la Ciudad destine lo recaudado a solventar los fines generales y solidarios para los cuales fueron creados”⁵⁸.

Adicionalmente, la Constitución de la Ciudad asumió como jurisdicción propia la materia de juegos de azar, disponiendo que “La Ciudad regula, administra y explota los juegos de azar, destreza y apuestas mutuas, no siendo admitida la privatización o concesión salvo en lo que se refiere a agencias de distribución y expendio. Su producido, es destinado a la asistencia y al desarrollo social⁵⁹.”

Expresan Fernández y Naveira de Casanova que

“Al considerarse la explotación de los juegos de azar una competencia local, en lo que hace al ejercicio que de ella realizaba la Nación en el territorio de la Capital Federal, la CABA puede asumirla en plenitud, puesto que le puede proporcionar un ingreso (artículos 9 y 80, inciso 19,

⁵⁷ Son recursos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 1. Los ingresos provenientes de los tributos que establece la Legislatura. 2. Los fondos de coparticipación federal que le correspondan. 3. Los provenientes de las contribuciones indirectas del artículo 75, inciso 2, primer párrafo, de la Constitución Nacional. 4. Los fondos reasignados con motivo de las transferencias de competencias, servicios y funciones, en los términos del artículo 75, inciso 2, quinto párrafo, de la Constitución Nacional. 5. Los ingresos provenientes de la venta, locación y cesión de bienes y servicios. 6. La recaudación obtenida en concepto de multas, cánones, contribuciones, derechos y participaciones. 7. Las contribuciones de mejoras por la realización de obras públicas que beneficien determinadas zonas. 8. Los ingresos por empréstitos, suscripción de títulos públicos y demás operaciones de crédito. 9. Las donaciones, legados, herencias vacantes y subsidios. 10. Los ingresos por la explotación de juegos de azar, de apuestas mutuas y de destreza. 11. Los ingresos provenientes de los acuerdos celebrados con la Nación, las Provincias, las regiones, las municipalidades, los Estados extranjeros y los organismos internacionales. 12. Los restantes que puedan integrar el tesoro de la Ciudad.

⁵⁸ THAU, Sergio D. A, *Los Límites territoriales y Los recursos de La Ciudad autónoma de Buenos aires. Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Edición Comentada*, Editorial Jusbaire, Buenos Aires, 2016, p. 56.

⁵⁹ Artículo 50 de la Constitución de la Ciudad autónoma de Buenos Aires.

Constitución de la CABA), pero teniendo en cuenta –como sucede con cualquiera otra competencia– la necesidad de un traspaso ordenado”⁶⁰.

Así las cosas, la cláusula transitoria decimonovena prevé la celebración de eventuales convenios entre la Ciudad con la Nación y las provincias sobre la explotación y el producido de los juegos de azar, de destreza y de apuestas mutuas de jurisdicción nacional y provinciales que se comercializan en su territorio y dispone que en el marco de lo establecido en el artículo 50, se revisarán las concesiones y convenios existentes a la fecha de la firma de esta Constitución.

En consonancia con lo ordenado por el Decreto 743/2016, los representantes de Lotería Nacional SE y el Instituto de Juegos de apuestas de la CABA, en el ámbito de la Comisión de Enlace creada al efecto, procedieron a acordar un Cronograma de Trabajo⁶¹ pormenorizado con el objeto de perfeccionar la asunción de competencias en materia de juegos de azar, destreza y apuestas mutuas por parte de la CABA.

En lo atinente a la jurisprudencia, es doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que la regulación de los juegos de azar no es materia federal, sino por el contrario, las normas dictadas por el Congreso Nacional vinculadas al juego, lo fueron como legislatura local, en el marco del antiguo art. 67 inc. 27 de la Constitución Nacional⁶².

Más cercana en el tiempo, la Corte, con posterioridad a la reforma del 94, manifestó que el régimen de juegos de azar y sus posibles infracciones, no se trata de una cuestión de índole federal⁶³.

En esta línea, en los considerandos del Decreto 743/2016 se expresa que resulta indubitable que la materia de los juegos de azar no tiene carácter federal, ni resulta un interés del Estado Nacional para asegurar el “pleno ejercicio de los poderes atribuidos a las

⁶⁰ FERNANDEZ, Vanina V. y Naveira de Casanova, Gustavo J., *Las Potestades de regulación Económica, Financiera y Crediticia de la Caba. Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Edición comentada*, Editorial Jusbaire, Buenos Aires, 2016 p. 593.

⁶¹ El Cronograma forma parte del Acuerdo de Asunción de Competencias en materia de juegos de azar, destreza y apuestas mutuas suscripto el 24 de noviembre de 2016 entre Lotería Nacional SE y el Instituto de Juegos de Apuestas de la CABA, el cual fuera aprobado por el Ministerio de Desarrollo Social mediante la celebración de la Asamblea General Extraordinaria N° 66 del 30 de noviembre de 2016.

⁶² Fallos 7:150; 98:157; 103:255; 242:946, entre otros.

⁶³ Fallos 322:1142.

autoridades del Gobierno de la Nación” (conforme artículo 1 de la Ley 24.588) y que en las jurisdicciones provinciales, la materia vinculada a los juegos de azar es de su plena jurisdicción y competencia, lo que significa que el Estado Nacional carece de toda injerencia.

En el 2015, la CSJN, con el voto de los jueces Elena Highton de Nolasco, Carlos Fayt y Juan Carlos Maqueda, revocó la medida cautelar dispuesta por la sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, que había ordenado al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que no interfiera en las actividades desarrolladas en los buques “Princess” y “Estrella de la Fortuna” -salas de casino que explotan las empresas Casino de Buenos Aires S.A. y Compañía de Inversiones en Entretenimientos-, como así también respecto de los predios adyacentes al amarradero de tales buques. La Corte, invocando el caso “Giachino”⁶⁴ destacó que no había un conflicto de poderes entre las autoridades del gobierno de la Nación y el de la Ciudad como suponía la cámara-, sino un caso de coordinación de competencias con relación al funcionamiento de las salas de juegos existentes en los buques que no vulneraría cláusula alguna de la Constitución Nacional⁶⁵.

⁶⁴ Fallado el 18 de octubre de 2011, en el que ya había afirmado que los poderes de control del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires han sido reconocidos en la cláusula tercera del convenio celebrado entre Lotería Nacional S.E. y el Instituto de Juegos y Apuestas de la Ciudad. En ese acuerdo se establecía que el Instituto tenía competencia, junto a otras autoridades de la Ciudad, para verificar que los concesionarios de la Lotería Nacional S.E. -como lo eran las empresas que explotaban los casinos ubicados en los buques “Princess” y “Estrella de la Fortuna”-, dieran cabal cumplimiento a las normas locales.

⁶⁵ La Corte Suprema ratificó el poder de policía de la Ciudad de Buenos Aires sobre los casinos. Agencia de Noticias del Poder Judicial. Fecha de publicación: martes, 24 de noviembre de 2015. <http://www.cij.gov.ar/nota-19107-La-Corte-Suprema-ratific--el-poder-de-polic-a-de-la-Ciudad-de-Buenos-Aires-sobre-los-casinos.html>

CAPITULO 3. MARCO NORMATIVO DEL TRASPASO ENFOCADO A LAS FUNCIONES.

1.Funciones de la IGJ

La Ley Orgánica de la IGJ es la ley 22.315 del 31 de octubre de 1980. La Inspección tiene funciones de carácter registral, de fiscalización, administrativo y sancionatorio. Es indudable que una de las atribuciones de mayor significatividad es la función registral. Se distinguen entre ellas la de inscribir a los comerciantes y a los distintos actos relacionados con la vida de las sociedades comerciales que actúen en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Me gustaría dejar claro que dicha función se contrapone al carácter nacional del organismo, por lo que dicha competencia podría ser indubitablemente objeto de traspaso a la Ciudad.

Otra de las funciones registrales y cuya competencia, en este caso, no podría ser traspasada a la Ciudad por ser de índole federal es la de llevar 3 registros nacionales, reglamentados por la ley 26.047⁶⁶: el de Sociedades por Acciones⁶⁷, el de Sociedades Extranjeras⁶⁸ y el de Asociaciones y de Fundaciones⁶⁹. Hay que mencionar también que dichos registros son de consulta pública por medios informáticos, sin necesidad de acreditar interés, mediante el pago de un arancel que determina el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁷⁰.

Al respecto cabe indicar que los sistemas informáticos implementados por los registros fueron desarrollados y provistos por la AFIP⁷¹. De esta suerte las provincias, deben remitir por medios informáticos a la Inspección los datos correspondientes a las entidades que inscriban, modifiquen, etc.,⁷² pudiendo no obstante la IGJ solicitar a las autoridades

⁶⁶ Ley de Registros Nacionales, sancionada el 7 de julio de 2005.

⁶⁷ Creado por la el art. 8 de la Ley 19550 de sociedades comerciales —t.o. 1984 y sus modificaciones.

⁶⁸ Creado por el artículo 4º de la ley 22.315

⁶⁹ Creado por el artículo 4º de la ley 22.315

⁷⁰ Los fondos recaudados ingresan a una partida especial del presupuesto del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, destinada a solventar los gastos de mantenimiento de los registros y de los organismos provinciales competentes en la materia, dependientes de las provincias que adhieran a la ley

⁷¹ Entidad autárquica, del Ministerio de Economía y Producción.

⁷² Por ejemplo, entre las modificaciones se incluyen; las que indiquen cambios en la integración de los órganos de administración, representación y fiscalización de las personas jurídicas; la transmisión de participaciones sociales sujeta a inscripción en el Registro Público de Comercio; el acto de presentación de estados contables y los procedimientos de reorganización, disolución y liquidación.

judiciales y administrativas de las distintas jurisdicciones toda la información que considere necesaria, incluso en relación a aquellas provincias que no adhirieron a la ley, en tanto no vulnere el principio contenido en el artículo 121 de la Constitución Nacional.

Actualmente el Departamento Registro Nacionales, lleva el RNS, Registro Nacional de Sociedades que incorpora a las SA, S no accionarias, Sociedades extranjeras y Asociaciones Civiles y Fundaciones. El Departamento está encargado de difundir e impulsar la adhesión de las provincias a los Registros Nacionales, colabora con las jurisdicciones provinciales adheridas en la elaboración de los convenios y normas necesarias para el funcionamiento de los registros, etc.

A mi modo de ver, es fundamental el correcto funcionamiento de los registros para asegurar que el Gobierno Nacional tenga datos fidedignos acerca de las sociedades que se registran en el país. Frecuentemente se realizan reuniones de trabajos destinadas a intercambiar experiencias en materia registral con los representantes de las distintas jurisdicciones del país a efectos de analizar temáticas como fiscalización de las sociedades, prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo y Registro Nacional de Sociedades⁷³.

Recordemos que los Registros provinciales además de brindar información al Gobierno Nacional a través de la Inspección, deben informar a la UIF periódicamente a efectos de la prevención de los delitos de lavado de activo y financiación del terrorismo⁷⁴.

Recapitulando, además de facilitar la lucha contra las prácticas delictivas referidas, otros de los beneficios del Registro Nacional de Sociedades son los de asegurar la validez de los actos societarios en todo el país, evitar homonimias, incrementar la seguridad jurídica, a la vez que profundizar los mecanismos de transparencia fiscal y prevenir fraudes⁷⁵.

Sin embargo, y no obstante la trascendencia de la función señalada, en la actualidad, la ley

⁷³ Informe de Gestión 2012-2015 Departamento Registro Nacionales Dirección del Registro Nacional de Sociedades IGJ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

⁷⁴ Así, por ejemplo, la Inspección es colaborador de la UIF en el Sistema de Prevención de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo; reporta las operaciones sospechosas⁷⁴ y mensualmente las operaciones de Constitución de sociedades o sucursales de sociedades en el exterior, existencia de Personas Físicas que participan en la constitución u órgano de administración de 5 o más Personas Jurídicas, inscripciones y aumentos de capital de fundaciones o personas jurídicas sin fines de lucro y Sociedades que comparten el mismo domicilio (reportes sistemáticos), entre otras informaciones.

⁷⁵ Revista Digital de la IGJ. Año2 Nro. 5

26.047 no está reglamentada. El Registro Nacional de Sociedades se encuentra a 9 años de su creación parcialmente implementado puesto que no se han adherido las provincias de Corrientes, Córdoba, Misiones, Formosa, Santa Fe, San Luis y Santiago del Estero y las que se han adherido no han remitido la información o efectuado la carga de datos. Desde el año 1998 al 2015 se totalizaron 691 sociedades inscriptas, respecto de aquellas provincias que remitieron los datos correspondientes⁷⁶. Conviene decir que la implementación total del registro es una tarea prioritaria y fundamental a la que la Inspección debería avocarse sin dilaciones.

Vale aclarar que las provincias tienen un sistema único o dual de registro⁷⁷.

En cuanto a las funciones de fiscalización, la inspección puede requerir información y todo documento que estime necesario; realizar investigaciones e inspecciones, recibir y sustanciar denuncias, y formular denuncias ante las autoridades judiciales, administrativas y policiales, cuando corresponda, entre otras.

Es importante subrayar que las funciones *ut supra* referidas se desarrollan en el ámbito local de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Capítulo aparte merecen las Sociedades que realizan operaciones de capitalización y ahorro. Respecto de éstas, la IGJ tiene las atribuciones establecidas en el Decreto 142.277/43 que le otorga competencia nacional respecto de estas sociedades, sin perjuicio

⁷⁶ En efecto, la Resolución 7/2015 manifiesta que el Artículo 4° de la Ley N° 22.315 incluyó dentro de las funciones de la Inspección General de Justicia llevar el Registro Nacional de Sociedades por Acciones, el Registro Nacional de Sociedades Extranjeras y el Registro Nacional de Asociaciones Civiles y Fundaciones. Que por el Decreto 23 de fecha 18 de enero de 1999 se creó el Registro Nacional de Sociedades no Accionarias. Que mediante la Ley N° 26.047 se impulsa la creación de una base de datos Nacional, con fines informativos y estadísticos, abarcando el Registro Nacional de Sociedades por Acciones, el Registro Nacional de Sociedades No Accionarias, el Registro Nacional de Sociedades Extranjeras y el Registro Nacional de Asociaciones Civiles y Fundaciones. Que al día de la fecha no se ha finalizado la puesta en marcha ni el funcionamiento de los registros mencionados. Qué resulta conveniente difundir los avances del proyecto y los beneficios que conlleva. Consecuentemente corresponde que estas cuestiones sean tratadas en un Congreso Nacional que reúna a los titulares de los Organismos de Control de Personas Jurídicas y Registros Públicos de Comercio como también a especialistas en la materia.

⁷⁷ Sistema DUAL/UNICO es el sistema que tiene cada jurisdicción respecto al registro público. El sistema DUAL, se compone de dos partes: una el PJ como Registro Público de Comercio que inscribe los actos de las sociedades comerciales y por el otro el PE que autoriza mediante acto administrativo esa inscripción, luego se encarga de la fiscalización. Es un sistema que de a poco se está abandonando.

de la fiscalización que corresponda a los organismos provinciales sobre las sociedades que actúen con personería jurídica dada por sus respectivos Gobiernos⁷⁸.

Además presenta funciones administrativas, como las de asesorar a los organismos del Estado en materias relacionadas con las sociedades por acciones, las asociaciones, civiles y las fundaciones, realizar investigaciones jurídicas y contables sobre las materias propias de su competencia, dictar reglamentos y proponer al Ministerio de Justicia de la Nación la sanción de las normas que excedan sus facultades; atender pedidos de informes formulados por el Poder Judicial y los organismos de la administración pública nacional, provincial o municipal, etc.

Finalmente, y dentro de las funciones sancionatorias, las principales faltas que prevé el organismo son: apercibimiento, apercibimiento con publicación a cargo del infractor y multa.⁷⁹

2.Facultades del Inspector General de Justicia

La IGJ está a cargo de un Inspector General que la representa y es responsable del cumplimiento de la ley 22.315. Se destacan entre sus funciones: ejecutar los actos propios de la competencia del organismo, con todas las atribuciones que resultan de esta ley, interpretar, con carácter general y particular, las disposiciones legales aplicables a los sujetos sometidos a su control, tomar toda medida de orden interno, necesaria para la administración y funcionamiento del organismo a su cargo, dictando los reglamentos del caso. Del inspector dependen las direcciones de Sociedades Comerciales; Entidades Civiles; Registro Nacional de Sociedades; Delegación Administrativa; Departamento de

⁷⁸ En el ejercicio de sus funciones de contralor la IGJ procurará armonizar su actuación con la de los correspondientes organismos provinciales, tendiendo a la coordinación de las mismas a efectos de la mayor facilidad y eficacia del contralor. - En cuanto correspondan, actuará en colaboración con los indicados organismos provinciales.

⁷⁹ Las sanciones para las sociedades por acciones y para sociedades extranjeras están establecidas en el artículo 302 de la ley de sociedades comerciales. Se exceptúa de la competencia de la Inspección General de Justicia la aplicación de sanciones en los supuestos en que está a cargo de la Comisión Nacional de Valores.

Asuntos Judiciales y Departamento de Procesos, Planificación y Prevención del lavado de activos.

La Inspección se caracteriza por ser un órgano eminentemente técnico, por ende el legislador podría haber optado por el principio de descentralización y haberle otorgado Personalidad Jurídica propia, en lugar de incorporarlo a la administración central.

3. Impacto del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación en los Registros Públicos de Comercio

A partir de la unificación de la legislación civil y comercial el Registro Público de Comercio pasa a denominarse “Registro Público”, sin el aditamento “de comercio”. Lo curioso es que su existencia se infiere más por referencias, tal como el art. 323 del Código Civil y Comercial en materia de libros, ya que ninguna norma lo define, ni tampoco su competencia e incumbencias, como si lo hacía el derogado Código de Comercio que dedicaba el Capítulo II al Registro Público de Comercio (art. 34 y ss.)⁸⁰ y a su tiempo, lo hizo el Proyecto del Código Civil de 1998 (art. 297).⁸¹

⁸⁰ CAPITULO II

Del Registro Público del Comercio.

Artículo 34.- En cada Tribunal de Comercio ordinario habrá un Registro Público de Comercio, a cargo del respectivo secretario, que será responsable de la exactitud y legalidad de sus asientos.

Artículo 35.- Se inscribirá en un registro especial la matrícula de los negociantes que se habilitaren en el Tribunal, y se tomará razón, por orden de números y de fechas, de todos los documentos que se presentasen al registro, formando tantos volúmenes distintos, cuantos fueren los objetos especiales del registro.

Artículo 36.- Pertenece al Registro Público de Comercio la inscripción de los siguientes documentos:

- 1.- Las convenciones matrimoniales que se otorguen por los comerciantes o tengan otorgadas al tiempo de dedicarse al comercio, así como las escrituras que se celebren en caso de restitución de dote, y los títulos de adquisición de bienes dotales;
- 2.- Las sentencias de divorcio o separación de bienes y las liquidaciones practicadas para determinar las especies o cantidades que el marido deba entregar a su mujer divorciada o separada de bienes;
- 3.- Las escrituras de sociedad mercantil, cualquiera que sea su objeto, exceptuándose las de sociedades en participación;
- 4.- Los poderes que se otorguen por los comerciantes a factores o dependientes, para dirigir o administrar sus negocios mercantiles, y las revocaciones de los mismos;
- 5.- Las autorizaciones concedidas a las mujeres casadas y menores de edad, lo mismo que su revocación; y en general, todos los documentos cuyo registro se ordena especialmente en este Código.

Resumiendo, el CCCN mantiene el sistema de publicidad mercantil para las sociedades, y omite aparentemente en forma deliberada, toda mención al comercio. Solo alude al Registro Público o a registros locales, sin establecer ningún tipo de reglamentación en cuanto a la organización del registro y a los presupuestos de las inscripciones.

Empero, frente a dicha omisión y ante el mantenimiento de las leyes incorporadas y complementarias del antiguo Código de Comercio, considera Favier Dubois que deben entenderse vigentes y aplicables las normas locales sobre registros públicos de comercio⁸². Así las cosas, no sorprende el hecho que Farina se haya preguntado sobre la subsistencia o no del Registro Público de Comercio (RPC). Expresa el autor que debido a esta falta de previsión expresa, se han escuchado algunas opiniones que sostienen que el Registro

Artículo 37.- Se llevará un índice general, por orden alfabético, de todos los documentos de que se tome razón, expresándose al margen de cada artículo la referencia del número, página y volumen del registro donde consta.

Artículo 38.- Los libros del registro estarán foliados y todas sus hojas rubricadas por el que presidiere el Tribunal de Comercio, en la época en que se abra cada nuevo registro.

Artículo 39.- Todo comerciante está obligado a presentar al registro general el documento que deba registrarse, dentro de los 15 días de la fecha de su otorgamiento. Respecto de las convenciones matrimoniales y demás documentos relativos a personas no comerciantes, que después vinieren a serlo, se contarán los 15 días desde la fecha de la matrícula. Después de este término sólo podrá hacerse la inscripción, no mediando oposición de parte interesada, y no tendrá efecto sino desde la fecha del registro.

Artículo 40.- Los 15 días del artículo precedente empezarán a contarse, para las personas que residiesen fuera del lugar donde se hallare establecido el registro de comercio, desde el siguiente al de la llegada del segundo correo que hubiere salido del domicilio de aquellas personas después de la fecha de los documentos que hubieren de ser registrados.

Artículo 41.- (Derogado por ley 19.550)

Artículo 42.- Los poderes conferidos a los factores y dependientes de comercio para la administración de los negocios mercantiles de sus principales, no producirán acción, entre el mandante y el mandatario, si no se presentan para la toma de razón, observándose en cuanto a los efectos de las obligaciones contraídas por el apoderado lo prescripto en este Código en el Capítulo De los factores o encargados y de los dependientes de comercio.

⁸¹ Conf. BENSEÑOR, Norberto R., *Reforma del Código Civil y Comercial. Unificación Legislativa. Régimen Societario*.

⁸² Conf. FAVIER DUBOIS, Eduardo M., *Principios del nuevo derecho comercial y reformas al régimen asociativo*, *Revista del Notariado* Nro. 920. (Abril - junio 2015). Publicada Febrero 2016. <http://www.revista-notariado.org.ar/2016/02/principios-del-nuevo-derecho-comercial-y-reformas-al-regimen-asociativo/#13-el-registro-publico-de-comercio>.

Público (de comercio) “deja de existir”, para concluir en que no es que el RPC desaparezca; si no que quizás vea afectada su nomenclatura, cuestión que es muy distinta⁸³. Otra duda surge de la derogación del art. 34 del CCom⁸⁴. Farina reconoce que, no sólo se deroga el art. 34 sino que se introducen modificaciones en el art. 6 de la LSC (se elimina toda mención a los deberes del juez de comprobar los requisitos legales y fiscales)⁸⁵ y alude a la existencia de opiniones que sostienen que debido a esta supresión el responsable del Registro no tiene ni obligaciones ni deberes (por ello hablan de que el RP es un simple “buzón”). Frente a este vacío legal, el autor entiende que no significa que se hayan derogado o suprimido las obligaciones legales de todos los funcionarios públicos, incluido el Secretario del Registro. En rigor, puntualiza, hasta quizás se hubiese podido entender que toda mención de sus obligaciones es redundante, concluyendo en que las obligaciones o deberes legales de los encargados de los registros, surgen de las respectivas leyes orgánicas y demás normativa aplicable y habrá que conjugarlas con las correspondientes leyes provinciales. Por ejemplo el autor, refiriéndose a la legislación de la Provincia de Santa Fe, expresa que muchas normas provinciales mantienen algunas disposiciones derogadas por el nuevo Código unificado -pero que ellas siguen vigentes-; siempre que estén en consonancia con aquel⁸⁶.

Resumiendo, el nuevo Código, hace referencia al “Registro Público” en diversas normas⁸⁷ y de una manera dispersa.

En este sentido, la Resolución 7/2015 de la IGJ, considera que corresponde que sea analizado en profundidad el impacto del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación en

⁸³ Conf. FARINA, Sebastián, *Situación del Registro Público de Comercio a partir del 01.08.2015. Cuestiones a tener en cuenta*. <http://estudiofarina.com/pdf/MINUCIAS%20JUR%C3%8DDICAS.pdf>

⁸⁴ Art. 34 CCom: “En cada Tribunal de Comercio ordinario habrá un Registro Público de Comercio, a cargo del respectivo secretario, que será responsable de la exactitud y legalidad de sus asientos”.

⁸⁵ Establecía el anterior Art. 6º — El Juez debe comprobar el cumplimiento de todos los requisitos legales y fiscales. En su caso dispondrá la toma de razón y la previa publicación que corresponda.

⁸⁶ FARINA Sebastián. *Situación del Registro Público de Comercio a partir del 01.08.2015. Cuestiones a tener en cuenta*. <http://estudiofarina.com/pdf/MINUCIAS%20JUR%C3%8DDICAS.pdf>

⁸⁷ Por ejemplo, el art. 323 indica que toda persona que lleve contabilidad en debida forma debe anotarse en el Registro Público (dice el 3º párrafo del art. 323 que “El Registro debe llevar una nómina alfabética, de consulta pública, de las personas que solicitan lubricación de libros o autorización para llevar los registros contables de otra forma, de la que surgen que los libros que les fueron rubricados y, en su caso, las autorizaciones que se les confieren.”)

las personas jurídicas, por las autoridades judiciales y administrativas de las distintas jurisdicciones y que también resulta menester propiciar la unificación de criterios a fin de otorgar mayor transparencia a los trámites y consagrar la unidad Nacional mediante la homogeneidad de los procedimientos registrales y de fiscalización”.

Quisiera añadir que en relación a las sociedades extranjeras y en ocasión de la promoción de la Acción Declarativa referida en la introducción se solicitó en ella la declaración de la inconstitucionalidad del artículo 34 del ahora derogado Código de Comercio en razón de que permitiría delegar en registros locales la inscripción y fiscalización de sociedades extranjeras. Se alude a que la norma fue dictada en siglo XIX y que ha devenido inoperante para preservar los intereses de la Nación y los derechos constitucionales de las personas, afectados por el crecimiento exponencial de la economía ilegítima a través de paraísos fiscales y de la utilización de sociedades offshore para defraudar al fisco y los derechos de terceros y que solo una política unificada a nivel federal que controle la actuación en el país de los entes constituidos en paraísos fiscales –en tanto son vehículos aptos para el encubrimiento de actividades delictivas y el fraude a toda clase de leyes imperativas-puede preservar la efectiva vigencia del derecho de igualdad ante la ley, de la igualdad como base de las cargas tributarias, el derecho de propiedad en sentido amplio y, en general, la efectiva vigencia de los derechos fundamentales protegidos por la CN.

Finalmente, y para concluir este tema, opino que hubiera sido prudente que con oportunidad del dictado del nuevo código, se hubiera establecido un marco normativo respecto de los Registros, definiendo su competencia e incumbencias, como lo hacía el derogado Código de Comercio (art. 34 y ss.). Sin embargo, cuadra manifestar, que no obstante las normas derogadas y el consecuente vacío legal ya referido considero que el registro de sociedades tanto locales como extranjeras es competencia de las provincias y no se contrapone a la existencia de una política unificada a nivel federal que controle la actuación de dichas sociedades en el país, siendo ambas cuestiones independientes entre sí, sin perjuicio de que el Gobierno Nacional limite en un futuro dichas competencias en razón de intereses federales.

4.La Ley 2875.

El primer intento en miras a tener su propio Registro Público de Comercio lo hace la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 2008 con la sanción de la ley 2875.

Un dato a tener en cuenta es que la legislatura decidió crear al organismo como entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Justicia y Seguridad, a diferencia de la IGJ, a la cual el legislador ubicó dentro de la Administración central.

4.1.La autarquía

Sin ánimo de detenerme demasiado en este tema, haré referencia someramente a la autarquía por haberle dado la legislatura porteña tal carácter al Registro. Expresa Comadira, que la idea de “Autarquía”⁸⁸ es de raigambre netamente administrativa y se refiere a la condición de ciertas personas jurídicas Públicas estatales que tienen la aptitud de administrarse por sí mismas, con sujeción a un marco de normas superiores que le son impuestas, sin que dejen de integrar y componer, no obstante ello, la Administración Pública, pues cumplen con fines específicos que son los del Estado⁸⁹.

Identificada como la forma más clásica de descentralización administrativa⁹⁰, en ella desaparece la relación jerárquica del ente autárquico con el órgano central, vínculo que es reemplazado por el “control administrativo”⁹¹.

El acto de descentralización se motiva en diversas finalidades: descongestionar los órganos superiores del Estado, acercar la actividad en cuestión a la comunidad, crear un organismo más especializado y tecnificado en la materia de que se trata, etc. Estas causas deben

⁸⁸ Por oposición a la autonomía, que en cambio es una modalidad de la descentralización política.

⁸⁹ COMADIRA, Julio R. *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo 1, Abeledo Perrot. 2013, Buenos Aires. p. 259. Ver también MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo 1. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1990. p. 384.

⁹⁰ IVANEGA, Miriam M. *Principios de la Administración Pública*. Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2005, p. 216.

⁹¹ MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 1, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1990. p. 390.

complementarse con ciertas medidas que, de no tomarse, frustrarían los objetivos de la creación, por ejemplo: a) Es necesario crear un organismo flexible, no rígido, y para ello es necesario autorizar expresamente la posibilidad de que todos los órganos puedan delegar sus atribuciones en los funcionarios dependientes, bajo la responsabilidad de ambos; b) para darle igualmente flexibilidad operativa, es necesario darle modernas normas de procedimiento administrativo, pues de lo contrario el ente tropezará sobre sí mismo, atado por un formulismo procedimental que lo llevará a la esterilidad, c) para que el ente esté en fácil y continuado contacto con la comunidad, se requiere asimismo que las normas de procedimiento administrativo sirvan efectivamente para encauzar sus pretensiones, reclamos y sugerencias, y sean lo suficientemente informales y prudentes como para no frustrar en la práctica el contacto de los miembros de la colectividad, individualmente considerados, con el organismo, etc⁹².

De esta manera, la ley establece que el personal técnico del Organismo está formado por un cuerpo de profesionales denominados genéricamente "registradores"⁹³.

La ley 2875, y similarmente a la 22.315, le otorga al organismo funciones registrales, de fiscalización y administrativas.

Entre las registrales: organiza y lleva el Registro Público de Comercio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con responsabilidad exclusiva por la exactitud de sus asientos y ejerce el control de legalidad que la legislación le otorga; inscribe en la matrícula a los comerciantes, los contratos de sociedades comerciales y sus modificaciones, disoluciones y liquidaciones. Conjuntamente, lleva el Registro de Sociedades por Acciones y el Registro de Sociedades de Responsabilidad Limitada y de Sociedades de Personas, el Registro de Sociedades Extranjera y los registros de asociaciones civiles y de fundaciones. Revisten importancia además las funciones de fiscalización respecto de las sociedades comerciales, las asociaciones civiles y las fundaciones, cuando tengan domicilio legal en la Ciudad

⁹² GORDILLO, Agustín, *La descentralización. Caracteres y problemas*. Capítulo 1. p. 389.
www.gordillo.com.pdf.tomoII/sec

⁹³ Para ser registrador se requiere ser mayor de edad y tener título habilitante y matrícula de abogado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Autónoma de Buenos Aires y las sociedades constituidas en el extranjero que realicen actos comprendidos en su objeto social, establezcan sucursales, asiento o cualquier otra especie de representación permanente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.⁹⁴

A dichos efectos requiere informes, realiza investigaciones e inspecciones, posee capacidad de asistir a asambleas y recibir y sustanciar denuncias de los interesados que promuevan el ejercicio de sus funciones de fiscalización.

Con respecto a las sociedades constituidas en el extranjero tiene capacidad para controlar y conformar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 118 de la ley de sociedades comerciales y reglamentaciones en la materia, y determinar las formalidades a cumplir en el caso del artículo 119 de la misma ley y por los representantes a que se refiere el art. 121 de esa norma legal; fiscalizar permanentemente el funcionamiento, la disolución y la liquidación de las agencias y sucursales de sociedades constituidas en el extranjero. Las sanciones para las sociedades constituidas en el extranjero son las contempladas por el artículo 302 de la ley de sociedades comerciales.

Las decisiones que adopte el Registro agotan la vía administrativa, sin perjuicio de la procedencia del recurso de alzada, concordantemente con su carácter de organismo descentralizado y autárquico, ante el Ministro de Justicia y Seguridad del Gobierno de la CABA, por el que puede optar el recurrente⁹⁵.

La dirección, administración y representación legal del Registro está a cargo de un Director, con rango de Subsecretario.

⁹⁴ Quedan exceptuadas de la fiscalización del presente Organismo del Registro Público de Comercio y contralor de Personas Jurídicas las sociedades sujetas al control de la Comisión Nacional de Valores.

⁹⁵ Las resoluciones que adopte el Organismo son apelables ante la Cámara de Apelaciones en lo Comercial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuando se trata de sociedades comerciales, comerciantes y sus auxiliares de comercio y ante la Cámara de Apelaciones en lo Civil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuando se trate de asociaciones civiles y fundaciones. Las resoluciones que dicte el Organismo del Registro Público de Comercio y contralor de Personas Jurídicas, en ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 3º, de no hacerse uso de la opción prevista en el artículo anterior, son recurribles por recurso directo ante la Cámara de Apelaciones en lo Comercial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuando se trata de sociedades comerciales, comerciantes y sus auxiliares de comercio y ante la Cámara de Apelaciones en lo Civil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuando se trate de asociaciones civiles y fundaciones.

Un dato importante, es que la ley establece que la entrada en vigencia de las funciones del Organismo referidas a las fundaciones, sociedades comerciales y sociedades constituidas en el extranjero que realicen actos comprendidos en su objeto social, establezcan sucursales, asiento o cualquier otra especie de representación permanente en la CABA, queda supeditada a la suscripción, por parte del Jefe de Gobierno, de los convenios de coordinación de competencias que sean necesarios con el Estado Nacional y que correspondan a esta materia, a diferencia de las asociaciones civiles actualmente inscriptas en la IGJ que podrán solicitar su inscripción y registración en el Organismo, conforme las pautas y requisitos que deberán ser establecidos por la Reglamentación a fin de tramitar el cambio de jurisdicción de las mismas.

5. El Proyecto de Ley tendiente a aprobar el “Convenio entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de transferencia progresiva de facultades y funciones de la IGJ en todas las materias no federales ejercidas en la ciudad autónoma de Buenos Aires”.

Del mismo título del Convenio, surge que la transferencia de facultades y funciones de la Inspección se refieren a todas las funciones salvo las “no federales”. Adicionalmente, la ley establece que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos mantiene las competencias federales y de interés nacional de la IGJ⁹⁶ y deroga parcialmente el artículo 10 de la ley 24.588, en lo que refiere a la Inspección⁹⁷.

Por su parte, el Convenio establece que la Ciudad asume todas las funciones y facultades de la IGJ en todas las materias no federales o de interés nacional, para ser ejercidas en el ámbito de la CABA por el Organismo del Registro Público de Comercio y Contralor de Personas Jurídicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, continuando en jurisdicción nacional, dentro de la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, las

⁹⁶ Art. 2

⁹⁷ Agrega que cumplidos en su totalidad los términos y condiciones del Convenio, la Ley 22.315 quedará abrogada. Hasta tanto ello ocurra, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos podrá disponer respecto de la Ley 22.315 en todo cuanto hace a la organización funcional de Registros y Direcciones que permanezcan bajo la órbita del Estado Nacional.

competencias y funciones establecidas en las leyes 23.935⁹⁸ y 26.047 y en el Decreto 142.277/43⁹⁹.

El Estado nacional transfiere a la ciudad las funciones, competencias, órganos, entes, personal, servicios y bienes, tanto materiales (muebles e inmuebles) como inmateriales (sistemas informáticos, de seguimiento y/o de comunicación), convenios y contratos en ejecución con los que cuente y utilice a la fecha de vigencia del presente Convenio.

6.Registros de la Propiedad Inmueble

A continuación analizaré la normativa nacional respecto de la organización y funcionamiento de los Registros de la Propiedad Inmueble en nuestro país, debido a las similitudes que presentan con los Registros de Comercio¹⁰⁰. La idea es demostrar que la legislación nacional en materia registral de propiedad inmueble otorga amplias facultades a las legislaturas provinciales pero no omite la coexistencia de una política federal a nivel nacional de manera similar a lo que ocurre con los registros de comercio.

Entrando ya al análisis de la normativa nacional de los registros públicos de la propiedad inmueble vemos que ésta establece cuales son los documentos que deben inscribirse en los Registros, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 1890, 1892, 1893 y concordantes del CCCN (código de fondo). Asimismo, dispone los requisitos para la inscripción, reservándose algunos aspectos a la reglamentación local¹⁰¹. Por lo demás, la organización, funcionamiento y número de los Registros de la Propiedad, el procedimiento de registración y el trámite correspondiente a las impugnaciones o recursos que se deduzcan contra las resoluciones de sus autoridades quedan reservadas a las establecidas por las leyes

⁹⁸ La ley 23935 referida a la aprobación de un Tratado para el Establecimiento del Estatuto de Empresas Binacionales Argentino-Brasileñas.

⁹⁹ Por el que se aprueba reglamentación para las empresas de capitalización y ahorro, no comprendidas en las disposiciones de la Ley N° 12.156.

¹⁰⁰ La Ley 17.801 es la que regula el Registro de la Propiedad Inmueble a nivel nacional.

¹⁰¹ Artículo 7° - La petición será redactada en la forma y de acuerdo con los requisitos que determine la reglamentación local.

y reglamentaciones locales¹⁰² (por ser materia típicamente administrativa y por tanto de carácter local). Cabe agregar que se delega asimismo a la normativa local el sistema de ordenamiento diario donde se anotará la presentación de los documentos por orden cronológico, asignándoles el número correlativo que les corresponda. Es interesante destacar que se establecen limitaciones a la normativa local, en cuanto a que “no podrá restringirse o limitarse la inmediata inscripción de los títulos en el Registro mediante normas de carácter administrativo o tributario”¹⁰³. Finalmente, la normativa crea el Consejo Federal de Registros de la Propiedad Inmueble el que estará integrado por todos los registros provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el que dictará las normas para su organización y funcionamiento y tendrá como misión coadyuvar al cumplimiento de la ley nacional¹⁰⁴, propendiendo al desarrollo y modernización de los Registros y al mejoramiento del servicio de la publicidad registral inmobiliaria en todo el territorio del país.

Concluyendo, opino que régimen federal, provincial y de la Ciudad de Buenos Aires pueden convivir pacíficamente debido a que presentan objetivos diferentes.

¹⁰² Artículo 9º - “...La reglamentación local fijará los plazos máximos dentro de los cuales deben sustanciarse los recursos...”

Artículo 38. - La organización, funcionamiento y número de los Registros de la Propiedad, el procedimiento de registración y el trámite correspondiente a las impugnaciones o recursos que se deduzcan contra las resoluciones de sus autoridades serán establecidas por las leyes y reglamentaciones locales.

Artículo 24. - El plazo de validez de la certificación, que comenzará a contarse desde la cero hora del día de su expedición, será de quince, veinticinco o treinta días según se trate, respectivamente, de documentos autorizados por escribanos o funcionarios públicos con domicilio legal en la ciudad asiento del Registro, en el interior de la provincia o territorio, o fuera del ámbito de la provincia, territorio o Capital Federal.

Queda reservada a la reglamentación local determinar la forma en que se ha de solicitar y producir esta certificación y qué funcionarios podrán requerirlas. Asimismo, cuando las circunstancias locales lo aconsejen, podrá establecer plazos más amplios de validez para las certificaciones que soliciten los escribanos o funcionarios públicos del interior de la provincia o territorio.

¹⁰³ Artículo 41.

¹⁰⁴ Artículo 41 bis.

CAPITULO 4. ASPECTOS CONTROVERSIALES DERIVADOS DE LA TRANSFERENCIA.

Luego de haberse analizado los distintos elementos de lo general a lo particular, a continuación se contemplaran aquellos aspectos controversiales que podrían limitar la competencia de la ciudad respecto de su registro, me refiero específicamente, a las sociedades extranjeras y a las sociedades off shore.

1.Sociedades extranjeras.

Se ha manifestado que el registro y la fiscalización de sociedades extranjeras son materia federal que no puede traspasarse a un órgano creado en la Ciudad de Buenos Aires¹⁰⁵ y que sólo una política unificada a nivel nacional permitiría controlar la actuación de sociedades extranjeras off shore que actúan en el país en fraude al fisco nacional y a los derechos constitucionales de terceros¹⁰⁶. Y también; que mediante su uso se permite obrar en la clandestinidad para cometer delitos económicos y burlar toda clase de imperativos legales mediante la actuación de interpósita persona. Específicamente: elusión y evasión de las obligaciones tributarias, transgresión del régimen sucesorio, de los deberes de asistencia familiar, de la división de la sociedad conyugal, de la responsabilidad ante los acreedores – contractuales o extracontractuales – de la responsabilidad de administradores y directivos de las sociedades ante los socios minoritarios, al ocultamiento de fondos de origen injustificable y toda clase de simulación y fraude a los derechos de terceros. Finalmente, que: “no hay fraude o escándalo financiero en los últimos tiempos, a nivel nacional o internacional, en el que no aparezca la utilización de compañías off shore¹⁰⁷.”

¹⁰⁵ Así lo manifiesta la Fiscal General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial al promover acción declarativa de certeza para que se disipe el estado de incertidumbre con respecto a la aplicación de la ley 2875. p. 1.

¹⁰⁶ Idem 66. p. 32.

¹⁰⁷ Idem 66. P. 33.

1.1 Breve repaso del régimen normativo de Sociedades Extranjeras en nuestro país.

Corresponde hacer entonces un breve repaso del régimen normativo de las SE en nuestro país. Expresa el Dr. Carzoglio que en Argentina las sociedades comerciales están reguladas por la Ley 19.550¹⁰⁸ que prevé y reconoce la existencia de Sociedades Extranjeras, cuyos requisitos para poder funcionar en nuestro país se establecen en el Capítulo Primero, Sección XV de la ley.

La ley reconoce la existencia de sociedades constituidas en el extranjero y la legislación que las rige es la ley del lugar de creación¹⁰⁹. El lugar de creación es el lugar donde la sociedad adquiere su personalidad jurídica. La sociedad constituida en el extranjero se rige en cuanto a su existencia y formas por las leyes del lugar de constitución¹¹⁰. La forma, alude a la tipificación societaria (colectiva, comandita, SRL, anónima, etc.).

Se adopta así el principio de extraterritorialidad, esto es, que las sociedades constituidas y domiciliadas en el extranjero no necesitan nueva constitución para ejercer sus actividades en el país¹¹¹.

Sin que tal principio sea ilimitado pues va acompañado de la Teoría del control respaldado en la preservación del orden público, la prohibición del fraude a la ley, y la calificación de la personalidad jurídica¹¹². Tampoco obsta la aplicación exclusiva de las leyes argentinas a los actos y contratos que aquí se celebren, por cuanto su radicación en el país importa un total sometimiento a la jurisdicción y leyes argentinas¹¹³.

Es oportuno indicar que éstas sociedades pueden realizar “Actos aislados” o “Actos habituales”. Para los primeros, la ley no exige la registración de las sociedades extranjeras. El problema radica en que no existe una definición legal de acto aislado y doctrinariamente existen variadas posturas que van desde una definición amplia y restringida del acto aislado.

¹⁰⁸ Arts. 118 al 124.

¹⁰⁹ CARZOGLIO, Augusto A., *Sociedades Extranjeras*, http://utsupra.com/php2/index_doctrina?ID=434273

¹¹⁰ Artículo 118.

¹¹¹ VERON, Alberto V., *Sociedades Comerciales*, Tomo 2, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1998, p. 497.

¹¹² Conf. VERON, p. 498.

¹¹³ Conf. VERON, p. 499.

Quiero señalar que aún tratándose de “actos aislados” la sociedad constituida en el extranjero tiene que designar un apoderado que intervenga en el acto o contrato. Para ilustrar mejor, la compra de acciones por una sociedad extranjera en el país constituye un acto aislado realizado por aquella por medio de la persona de su presidente, domiciliado en la república¹¹⁴.

Habría que decir también que la habilitación para realizar “actos aislados” se funda en el principio de la extraterritorialidad parcial, adoptando así un sistema intermedio al sistema territorial estricto (reacio a la inversión extranjera) y aislatorio de los Estados que lo practiquen) y al de la extraterritorialidad total (abierta a las sociedades extranjeras en detrimento de las nacionales), siguiendo la ideología inspirada en el acuerdo de Cartagena.
115.

Lo que importa observar es que la Inspección creó el Registro de Actos Aislados de Sociedades Constituidas en el Extranjero, que tiene como objeto recopilar información provista por el Registro de la Propiedad Inmueble sobre la constitución, adquisición, transmisión o cancelación de derechos reales sobre bienes inmuebles por parte de las sociedades extranjeras, a fin de controlar el efectivo cumplimiento de normas societarias de orden público¹¹⁶.

Asimismo, la Inspección determinó que los actos de relevante significación económica como la compra de grandes inmuebles rurales o urbanos, de buques y aeronaves o automotores de gran valor, etc. no podían ser considerados “actos aislados”.

Mediante la información proporcionada por el Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal, la IGJ inició acciones de nulidad y liquidación contra las sociedades extranjeras que no observaban el requerimiento de cumplir los parámetros exigidos a las sociedades nacionales, dado que ello importaba la violación del orden público nacional¹¹⁷.

¹¹⁴ VERON, p. 501.

¹¹⁵ VERON, p. 501.

¹¹⁶ Resolución General 8/2003.

¹¹⁷ Así lo manifiesta la Fiscal General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial al promover acción declarativa de certeza para que se disipe el estado de incertidumbre con respecto a la aplicación de la ley 2875. p. 35.

Por ejemplo, con motivo de la adquisición de 19 unidades funcionales y 25 unidades complementarias en la Ciudad de Buenos Aires por parte de una Sociedad Extranjera la IGJ consideró, que el acto excedía largamente el concepto de "acto aislado", intimando a la Sociedad a que proceda a cumplir con la inscripción registral prevista en el tercer párrafo del artículo 118 de la ley 19.550¹¹⁸.

Dado que la Ley de Sociedades 19.550 dispone que las Sociedades extranjeras pueden realizar en el país "actos aislados" sin necesidad de registrarse, el vacío reglamentario permitía que la sola palabra del interesado sobre la calificación del acto como "aislado" bastara para eludir la inscripción registral y el cumplimiento de las normas exigidas a las sociedades nacionales¹¹⁹.

Con esto en mente, considero que en caso de reconocerse su utilidad, sería aconsejable que el Congreso nacional precise su alcance y disponga la creación de un Registro de Actos Aislados en cada provincia por estar involucradas cuestiones de orden público, como ser los

¹¹⁸ . El acto fue apelado por la sociedad, que, planteó la inconstitucionalidad de la Resolución General IGJ 8/2003, en que se funda la decisión recurrida. Sostuvo que modifica las leyes 19.550 y 22.315, por cuanto amplía el régimen sancionatorio de las sociedades constituidas en el extranjero y que el Inspector General se ha atribuido facultades legislativas, ya que la única sanción que le podría corresponder es alguna de las enumeradas en los artículos 13 de la ley 22.315 y 302 de la ley 19.550, es decir, apercibimiento, apercibimiento con publicación o multa y que las únicas causales de disolución y liquidación previstas por la ley son las enumeradas en el art. 94 de la Ley de Sociedades.

Consideró vulnerado el derecho de igualdad ante la ley garantizado por los artículos 16 y 20 de la CN, que comprende también a los extranjeros. Manifestó que hubiera recibido un tratamiento distinto en otra jurisdicción porque el registro es local y que el Inspector pretende legislar sobre aspectos propios de otros organismos de jurisdicción nacional, como la AFIP -al perseguir la evasión fiscal- y el lavado de dinero, que escapan a las facultades propias de un registro local. Sostuvo que la compra de varios inmuebles realizada por Bryce Services Corp. es un acto aislado y que el fallo plenario citado en la resolución apelada es inaplicable. Por último, expresó que no está acreditado que se trate de una sociedad constituida en un paraíso fiscal, así como tampoco que haya celebrado contratos de locación o comodatos con terceros desde que adquiriera las unidades funcionales.

¹¹⁹ Así lo manifiesta la Fiscal General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial al promover acción declarativa de certeza para que se disipe el estado de incertidumbre con respecto a la aplicación de la ley 2875, agregando que la IGJ determinó que existían 17000 propiedades ubicadas en la Ciudad de Buenos Aires registradas a nombre de sociedades off shore, con el aval de paraísos fiscales que autorizan a emitir acciones al portador y designar solamente un representante para realizar los actos del ente ideal. Al inscribir el inmueble en el Registro de la Propiedad, el representante se limitaba a señalar que la adquisición era un "acto aislado". Esa autocalificación permitía al interesado eludir el sistema nacional sobre nominatividad de los títulos accionarios, tipicidad societaria, regularidad, publicidad, responsabilidad de los directivos y de contabilidad, previstos para la defensa de los socios minoritarios, acreedores, trabajadores y terceros en general. p. 33-34.

deberes de asistencia familiar y el derecho sucesorio, o arbitre otros mecanismos tendientes a la protección de estos intereses, de abandonarse aquel instituto.

Ha llegado el momento de referirme a los actos habituales. En la órbita local, cada registro de provincia inscribe y fiscaliza a las sociedades extranjeras que realizan actividad habitual dentro de su respectiva provincia. Lo mismo ocurre actualmente, respecto de la IGJ, que inscribe y fiscaliza a las sociedades extranjeras que realizan ejercicio habitual en la Ciudad de Buenos Aires.

Para poder tener un ejercicio habitual en el país, deben: Acreditar la existencia de la sociedad con arreglo a las leyes de su país y fijar un domicilio en la República mediante la pertinente inscripción.

Aquí quiero detenerme para recordar que surgieron muchas dudas y hubo una gran repercusión mediática respecto del traspaso de competencias de Nación a Ciudad del registro y fiscalización de las sociedades extranjeras, sin embargo insisto en que no parece presentar ninguna problemática dicho traspaso, por tratarse de una función de tipo local¹²⁰, sin perjuicio de que la Nación tome nota de las respectivas inscripciones locales a través del Registro Nacional y se reserve una fiscalización conjunta.

Asimismo no puedo dejar de recalcar que la Nación ha dictado normas que evitan el fraude a la ley nacional como la previsión del art. 124 de la Ley de Sociedades Comerciales, en cuanto dispone que la sociedad extranjera será asimilada a una sociedad local - en todo lo atinente a las formalidades de su constitución y control de su funcionamiento - cuando aun siendo extranjera desarrolle su funcionamiento principal en nuestro país, siéndole aplicable a ella la normativa prevista para todas las sociedades argentinas que adoptan uno de los tipos sociales previstos. La norma referida, constituye una excepción al principio consagrado por el art. 118 párr. 1ero y una solución para el caso de que una sociedad off shore —a la que me referiré más adelante - se haya inscripto en la Argentina al solo efecto de cometer un ilícito.

¹²⁰ Así lo indica además el art. 5 de la ley 19550.

Inscripción en el Registro Público. ARTICULO 5º — El acto constitutivo, su modificación y el reglamento, si lo hubiese, se inscribirán en el Registro Público del domicilio social y en el Registro que corresponda al asiento de cada sucursal, incluyendo la dirección donde se instalan a los fines del artículo 11, inciso 2.

Básicamente, lo que la ley nacional procura es asegurarse el contralor de esta persona jurídica bajo el estricto cumplimiento de las directivas de la ley local para todos aquellos actos que se cumplan dentro del territorio, y que ellos sean consistentes con un objetivo económico comercial, y evitar el fraude a la ley nacional, fundándose ella en razones de orden público internacional -por ello esta norma se la califica como una “norma de policía” De esta forma, si existe una sede permanente en la Argentina o sus actos han de ser habituales en la República, de nada les valdrá a los socios la constitución en el extranjero ya que aun sin otorgarle tampoco la nacionalidad argentina le aplicará exclusivamente la legislación societaria de nuestro país.¹²¹

1.2 Sociedades Off Shore

La palabra offshore hace referencia a la costa del mar y podemos inferir que se refiere a aquello que se encuentra fuera del territorio. Entonces, se trata de territorios nacionales o porciones de éstos que gozan de beneficios especiales en relación a su régimen impositivo, comercial, régimen societario, bancario, financiero y de seguros¹²².

Hay que advertir que actualmente no existe una ley nacional que prohíba la inscripción de una sociedad extranjera off shore en nuestro país.

En la Ley de Sociedades Comerciales es el artículo 124 el que contempla la situación planteada en referencia a las sociedades off-shore, para el caso en que especialmente la sociedad extranjera haya sido constituida sólo al efecto de ser titular de bienes, o de participaciones sociales, entre otros posibles objetos, en nuestro país. Entonces, si es posible probar el extremo de que el principal objeto está destinado a cumplirse en la República Argentina, a pesar de que el redactado en el estatuto social sea distinto y referido

¹²¹http://www.justiniano.com/revista_doctrina/sociedadesextranjerashocsman.htm. Autor: Dr. Heriberto Simón Hocsman.

¹²² LEIVA DE NOGAL, Lucrecia y BELLO KNOLL, Susy I., *Sociedades off shore inscriptas bajo el régimen de la Ley de Sociedades Comerciales*. IX Jornadas de Institutos de Derecho Comercial de la República Argentina, Comodoro Rivadavia, Chubut. Ad-Hoc. 2002.

a actos a realizar en cualquier país del mundo, se podrá utilizar todo el instrumental de la ley de sociedades comerciales en relación a la atribución de personalidad, el cumplimiento de formalidades de constitución y control de funcionamiento, y en caso de corresponder, el artículo 54 en su último párrafo tendrá plena aplicación debiendo responder los socios o controlantes en forma ilimitada y solidaria por los perjuicios causados¹²³.

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, la IGJ las prohíbe expresamente.¹²⁴

Es de la opinión de Nissen que

“Existen en el mundo dos sistemas de control de la constitución y funcionamiento de las sociedades. El primero, adoptado desde siempre por la República Argentina, se basa en un profundo control, por parte de un organismo especializado de las actuaciones societarias y corporativas, que se conoce como “control de legalidad”, para evitar el mal uso de estas personas jurídicas y el enmascaramiento de personas humanas detrás de su fachada, para esconder y ocultar actuaciones non sanctas y patrimonios casi siempre mal habidos. El segundo método es el que se utiliza fundamentalmente en las guaridas fiscales, según el cual el o los interesados en constituir una

¹²³ LEIVA DE NOGAL, Lucrecia y BELLO KNOLL, Susy I., *Sociedades off shore inscriptas bajo el régimen de la Ley de Sociedades Comerciales*. IX Jornadas de Institutos de Derecho Comercial de la República Argentina, Comodoro Rivadavia, Chubut. Ad-Hoc, 2002.

¹²⁴ La resolución 2/2005 de la Inspección General de Justicia prohíbe la inscripción en el Registro Público de comercio de la Ciudad de Buenos Aires de las sociedades constituidas en el extranjero que carezcan de capacidad y legitimación para actuar en el territorio del lugar de su creación muy ilustrativo su considerando, que alude a la tragedia ocurrida en el establecimiento “República de Crommañón” y al entramado societario detrás de la organización empresaria como factores que evidencian la necesidad de regulaciones de mayor rigor con un mayor control de legalidad y fiscalización por parte de la Inspección General de Justicia. Identifica a las sociedades "off shore" como sociedades comerciales que tienen vedada la actuación y el desarrollo de actividad mercantil —en forma absoluta o parcial, según los casos— dentro del Estado del lugar de creación, de modo que su capacidad y legitimación queda restringida a una actuación mercantil dentro de su objeto social con alcances exclusivamente extraterritoriales. Consecuentemente, toda solicitud que dichas sociedades realicen por ante la IGJ, estaría privada de sustento jurídico lógico, en razón de que no puede pretender una sociedad constituida en el extranjero que se le reconozca en el territorio nacional —bajo el amparo de la ley argentina— una capacidad y legitimación para obrar de la cuales dicha sociedad carece para actuar en su propio territorio, o con un alcance mayor de las que les fueran otorgadas en su país de origen —por expresa imposición legal en el lugar de su creación, que es el cual rige en materia relativa a su existencia y capacidad—.

sociedad, se limita a llenar un formulario y entregarlo a un funcionario que se ocupa formalmente de registrarla, sin el menor control de su parte”¹²⁵.

Agregando que

“Mediante el primero de esos sistemas, el organismo estatal de control previene la existencia de futuros conflictos, pues con un adecuado control del capital y del objeto social, de los datos de los socios o accionistas, del régimen de representación o de la garantía ofrecida por sus directores por el mal desempeño de sus funciones, se evita insertar en el mercado a entidades insolventes o integradas por personas que solo buscan actuar sin responsabilidad a través de testaferros de papel. El segundo sistema no garantiza absolutamente nada, sino solo una economía de costos y rapidez en el trámite, que permitirá a la persona jurídica actuar sin limitaciones y sin garantías para todos aquellos terceros que se vinculen de una manera u otra¹²⁶.

Existen detractores y defensores de las sociedades offshore. En general, aquellos que abogan por principios como la transparencia, una justicia más distributiva y social y el control y fiscalización del Estado en pro del bienestar general están en contra, mientras que los que ven con malos ojos el Estado intervencionista y simpatizan más con el darwinismo social las defienden.

Por ejemplo, la firma legal Mosack Fonseca es famosa por su intervención en la formación de sociedades off shore. Su co-fundador, Ramón Fonseca, manifestó que la firma no tiene responsabilidad por lo que los clientes hacen con las compañías offshore que la firma crea. Expresa que ellos crean las sociedades y las venden. Compara a la firma con una fábrica de autos, cuya responsabilidad cesa una vez que el auto es producido. Es como si se acusara a una fábrica de autos de un atropello, o de un robo¹²⁷. La autoridad tributaria estadounidense, el IRS, afirma que de todas las acciones criminales descubiertas entre 1978 y 1983 vinculadas al tráfico de drogas, el 28% involucra a Panamá¹²⁸.

¹²⁵NISSEN, Ricardo. A. La Creación de una Delaware local. Página 12. Septiembre. 2016. República Argentina, www.pagina12.com.ar |

¹²⁶ NISSEN, Ricardo. A. La Creacion de una Delaware local. Página 12. Septiembre. 2016. República Argentina, www.pagina12.com.ar |

¹²⁷Sitio web: http://www.tvn-2.com/videos/entrevistas/Fonseca-Mora-reitera-cometido-ilegalidad_2_4437326228.html

¹²⁸ Le Monde Diplomatique. Edición 203. Mayo 2016.

1.3 Otros Aspectos a considerar. La internacionalidad de la problemática y la consecuente necesidad de cooperación entre las naciones.

La problemática de los centros off shore ha sido tema de preocupación por parte de distintas ONG en el mundo, las que se han expresado al respecto, investigando donde se hallan los principales centros y que características revisten.

Valga como ejemplo la ONG inglesa especializada Tax Justice Network (TJN), que elabora el Financial Secrecy Index (FSI), o índice de secretismo financiero que ofrece un abordaje integral del mundo offshore: analiza las regulaciones, leyes, y tratados de las diferentes jurisdicciones para construir un índice que luego es ponderado de acuerdo a la relevancia de cada país para los mercados financieros globales, a diferencia de las binarias “listas negras” de paraísos fiscales difundidas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), así, antes que señalar a las paradisíacas islas caribeñas como responsables excluyentes de un negocio que atenta contra la equidad y la capacidad de desarrollo de los países, el FSI afina la puntería y señala a Suiza, Hong Kong, Estados Unidos y Singapur como las principales guaridas fiscales del mundo.¹²⁹

Por otro lado, la Organización Transparencia Internacional, Organización no gubernamental que promueve medidas contra crímenes corporativos y corrupción política en el ámbito internacional expresa que la corrupción impacta en la sociedad en una multitud de formas y que en el peor de los casos, cuesta vidas. La organización incorpora en su glosario, la “Base Erosion and Profit Shifting (Beps)”, expresión referida a la erosión de los impuestos nacionales producida por el accionar de los centros financieros offshore. Si bien aclara que esta práctica es legal, perjudica a los países donde las ganancias han sido generadas y además genera un campo de juego no balanceado ya que los pequeños y medianos comerciantes normalmente no tienen acceso a estos centros financieros y terminan pagando tasas mucho más altas que las compañías multinacionales. Figura también como parte de su glosario, el término “Beneficial Ownership Secrecy”. A beneficial owner es la persona real que realmente posee, controla o se beneficia con las ganancias que una compañía genera. El término es utilizado en contraste con el dueño legal

¹²⁹ Le Monde diplomatique. Edición 203. Mayo 2016.

or “nominee company owners and with trustees”. Expresa que los Gobiernos deberían establecer registros públicos que revelen los reales beneficiarios de las compañías o fondos de comercios para dificultar las prácticas de corrupción y crimen¹³⁰.

Es necesario recalcar que el fenómeno off shore es uno de los tantos problemas de carácter internacional, que requiere de un planteamiento y solución de naturaleza global.

Las peores amenazas a las que se enfrenta la humanidad son de ésta naturaleza, sin embargo, no hay en perspectiva ningún sistema de gobierno global efectivo capaz de hacerles frente¹³¹.

“Nuestra crisis actual viene a ser una crisis de soberanía territorial. Bien podríamos decir que cada unidad territorial formalmente soberana hace hoy las funciones de un vertedero en el que se vuelcan problemas cuyo origen está mucho más allá del alcance de los instrumentos de control político, y muy poco puede hacer cada una de ellas para frenar esa dinámica (y menos aún para prevenirla) a la vista del nimio poder que les queda”¹³².

De ahí que:

“Algunas de esas unidades formalmente soberanas (en realidad, un número creciente de ellas) han sido degradadas en la práctica a la categoría de comisarías de policía local que apenas consiguen procurar un mínimo de orden público necesario para ese tráfico cuyas idas y venidas ni quieren ni pueden controlar¹³³”.

Cierto es que:

“Da igual cual sea la distancia entre la soberanía de iure y su soberanía de facto: todas ellas están obligadas a buscar soluciones “locales” a problemas generados en el ámbito “global”; una tarea que supera con mucho la capacidad de todas a excepción de un puñado de las más ricas y mejores dotadas”¹³⁴.

Bordoni refiere a la formación de una “sociedad oculta” que se adapta a diario a las condiciones de un ambiente cambiante¹³⁵.

¹³⁰ Ver sitio oficial: <https://www.transparency.org/>

¹³¹ Conf. BAUMAN, Zygmunt y BORDONI, Carlo. Estado de Crisis. 2016. Booket Paidós.

¹³² Op. citada.

¹³³ Op. citada.

¹³⁴ Op. citada.

¹³⁵ BAUMAN, BORDONI, Op. citada.

“La sociedad oculta está compuesta por multitudes y está basada en la adaptabilidad a las condiciones adversas. Su existencia es una resistencia continua a los incrementos y los decrementos, a los sucesos excepcionales, a los desastres naturales y morales, a las promesas rotas, a las regulaciones que corrigen certezas que parecían ya consolidadas, a los desmoronamientos, a los cierres repentinos, a las ejecuciones hipotecarias, a las marginaciones, a las discriminaciones, a las expectativas frustradas, a las interpretaciones restrictivas, a los proyectos “que no estaban incluidos en nuestros programas”, a los chanchullos, a los delitos graves, a las indemnizaciones impagadas, a los percances, a los fallos de funcionamiento y a las decepciones”¹³⁶.

Así las cosas:

“Hace tiempo que se habla de la creciente debilidad de los poderes ejecutivos existentes, que cada vez es más probable que no tenga cura. Es demasiado flagrante como para que pase inadvertida. Jefes de los Gobiernos más poderosos se reúnen un viernes para debatir y trazar la línea de acción concreta que deben seguir, pero aguardan temblorosos a la reapertura de los mercados bursátiles el lunes siguiente para comprobar si esa decisión que han tomado lleva o no todas las de perder”¹³⁷.

Es claro que puede avanzarse hacia la noción de un derecho administrativo no solamente nacional sino también internacional o llamado por algunos autores Global.¹³⁸

Acéptese todo eso porque la corrupción y sus delitos conexos, como lavado de dinero, soborno transnacional, narcotráfico, terrorismo, van en camino de constituirse en un nuevo derecho de gentes, asimilable a los delitos imprescriptibles de lesa humanidad. Ya nuestro país ha sido citado por el GAFI, Grupo de Acción Financiera Internacional, para dar explicaciones acerca de su cumplimiento o incumplimiento de normas internacionales de lavado de dinero por la ley de blanqueo impositivo dictada el año 2008.¹³⁹

Más aun, nuestra Corte Suprema ha reconocido la obligatoriedad de la jurisprudencia internacional, incluidas las opiniones consultivas, lo cual es de singular importancia en la

¹³⁶ BAUMAN, BORDONI, Op. citada.

¹³⁷ BAUMAN, Zygmunt y BORDONI, Carlo. Estado de Crisis, Booket Paidós, 2016

¹³⁸ Conf. GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas. Tomo 1. Parte General. Cap. 5 P. 11 a 18. http://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloV.pdf AÑO 2017.

¹³⁹ GORDILLO, P. 64.

práctica de nuestro derecho viviente, porque permite invocar precedentes vigentes en el mundo y por lo tanto nuestro país, antes de que aquí se hayan dictado sentencias de la Suprema Corte.¹⁴⁰

De todo lo expuesto, es fácil comprender, la necesidad de cooperación entre las distintas naciones. En este sentido, el accionar de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos).¹⁴¹ En la actualidad, los 34 países miembros de la OCDE recurren periódicamente unos a otros para identificar problemas, estudiarlos y analizarlos, y promover políticas para resolverlos.

¹⁴⁰ GORDILLO, p. 73.

¹⁴¹ La OCDE (OCDE) celebró su 50º aniversario, pero sus raíces se remontan a los escombros de Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Resueltos a evitar los errores de sus predecesores en la secuela de la Primera Guerra Mundial, los líderes europeos se percataron de que la mejor manera de asegurar una paz duradera era fomentar la cooperación y la reconstrucción, en vez de castigar a los vencidos. En 1948 se creó la Organización para la Cooperación Económica Europea (OCEE) con el propósito de dirigir el Plan Marshall financiado por Estados Unidos para reconstruir un continente devastado por la guerra. Al hacer que los gobiernos reconocieran la interdependencia de sus economías, se preparó el terreno para una nueva era de cooperación que habría de cambiar la faz de Europa. Alentados por su éxito y por la perspectiva de trasladar su trabajo a un escenario mundial, Canadá y Estados Unidos se unieron a los miembros de la OCDE al suscribir la nueva Convención de la OCDE el 14 de diciembre de 1960. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) nació oficialmente el 30 de septiembre de 1961, cuando la Convención entró en vigor.

CAPITULO 5. CONCLUSIONES

1-A través de la investigación realizada, se ha demostrado que si bien la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no es una provincia, su status jurídico especial, otorgado por la Constitución Nacional en 1994, la habilita a crear y organizar su propio Registro Público de Comercio.

2-La derogación –o modificación en la parte pertinente, en su caso-, de la ley 24.588, sería el camino más llano para habilitar a la Ciudad a tener su propio registro, en forma similar a como acontece en las provincias argentinas. A riesgo de ser reiterativa, expreso que resulta contradictorio que la Ciudad tenga potestades de gran envergadura – como por ejemplo la de tener representantes en el Congreso Nacional, competencias de seguridad con la policía metropolitana, cada vez más funciones en materia judicial– 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.

3-. Existen funciones que por ser de interés nacional, no deben ser traspasadas a la Ciudad, como la de “Llevar el Registro Nacional de Sociedades”, ya que el objetivo del Registro es centralizar los datos de las personas jurídicas de todo el país, mejorando la seguridad jurídica. En este sentido, el Proyecto de ley tendiente a aprobar el “Convenio entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de transferencia...”, así lo contempla.

4-Las funciones de registro, fiscalización y sanción de sociedades extranjeras corresponden a los registros locales. Ello no es óbice al deber que estos tienen de reportar al gobierno nacional toda aquella información que pueda ser de su interés (como de hecho vienen haciéndolo por requerimiento de la UIF).

5-El Congreso Nacional tiene atribuciones para modificar la legislación de fondo en lo relacionado a las sociedades extranjeras. En caso de que esto ocurra, las provincias deberán procurar que su derecho provincial esté en armonía con el nacional.

6- Las provincias, a su vez, en ejercicio de su poder de policía, están facultadas para dictar leyes tendientes a asegurar su bienestar y moralidad. De esta manera, y en resguardo de la persona, de la familia, y de los intereses de la sociedad tienen competencia para legislar en la materia, prohibiendo, por ejemplo, la actuación en su territorio de las sociedades off shore.

7- Las Sociedades Extranjeras no son asimilables a las Sociedad Off Shore. Hay que advertir que el reconocimiento de la legalidad de la existencia de esta última y la permisividad de su actuación en nuestro territorio, responde a la política del gobierno de turno. Efectivamente a través de ellas puede facilitarse la ejecución de conductas delictivas, por lo que de ser admitidas deberán preverse adecuados mecanismos de protección.

8-En el tratamiento normativo de las cuestiones precedentemente indicadas, debe considerarse el marco internacional - normas, pactos, convenios, tendencias, etc. - a efectos de lograr una armonización compatible con la problemática que el funcionamiento de tales sociedades apareja, en la búsqueda de la cooperación entre las naciones, más que en lugar de la confrontación.

9- 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.

DOCTRINA

BASTERRA, Marcela. *El traspaso de la justicia nacional a la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a veinte años de la Constitución de la Ciudad*. Revista Pensar en Derecho. Agosto 2016. Versión electrónica.

BAUMAN, Zygmunt y BORDONI, Carlo. *Estado de Crisis*. 2016. Booket Paidós.

BENSEÑOR, Norberto Rafael. *Reforma del Código Civil y Comercial. Unificación Legislativa. Régimen Societario*.

CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. Séptima Edición Actualizada. Lexis Nexis. Abeledo Perrot.

COMADIRA, Julio Rodolfo. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo 1. Abeledo Perrot. 2013. Buenos Aires.

FAVIER DUBOIS, Eduardo Mario. *Principios del nuevo derecho comercial y reformas al régimen asociativo*. Revista del Notariado Nro. 920. (Abril - junio 2015). Publicada Febrero 2016.

FERNANDEZ, Vanina V. y NAVEIRA DE CASANOVA, Gustavo J. *Las Potestades de regulación Económica, Financiera y Crediticia de la Caba*. Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Edición Comentada. Editorial Jusbaire. Buenos Aires 2016.

FONTANARROSA, Rodolfo O. *Derecho Comercial Argentino, Parte General*, t. I, 5ta ed., Víctor de Zavallía – Editor, Bs. As. 1978, p. 311.

GELLI, María A. *La Cláusula para el Progreso y los límites al Poder de Policía Provincial*. Bs. As. Diciembre 9 de 1998, número 6119.

GELLI, María A. *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*. 4ta edición. La Ley. Buenos Aires. 2008.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*. Buenos Aires, FDA, 2007, 6ta ed. Tomo 1y 2. Parte General.

GUZMAN, Alfredo S. *Autarquía y descentralización*. El Derecho. (T. 179). 755 - 773.

HERNANDEZ, Antonio M. *La Ciudad de Buenos Aires y su plena autonomía*. La Nación. Buenos Aires. 25 de mayo de 2007.

HERNANDEZ, Antonio M. *La Ciudad autónoma de Buenos Aires y el Fortalecimiento del Federalismo Argentino*. Editorial Jusbares. Buenos Aires. 2017.

IVANEGA, Miriam M. *Principios de la Administración Pública*. Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma. Buenos Aires. 2005.

IVANEGA, Miriam. *El Derecho Administrativo en la Argentina*. Septiembre 2003- Abril 2004. Instituto Nacional de Administración Pública.

LEIVA DE NOGAL, Lucrecia y BELLO KNOLL, Susy I. *Sociedades off shore inscriptas bajo el régimen de la Ley de Sociedades Comerciales*. IX Jornadas de Institutos de Derecho Comercial de la República Argentina. Comodoro Rivadavia, Chubut. Ad-Hoc. 2002.

MARIENHOFF, Miguel. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo 1. Abeledo Perrot. Buenos Aires. 1990.

MARTINEZ, Silvina. R. *Unificación de Competencias de los Organismos Provinciales. DIPJ Registro Público de Comercio. Su conveniencia.* Revista Digital Nro. 5. Año 2.

NISSEN, Ricardo. A. *La Creación de una Delaware local.* Pagina 12. Septiembre. 2016. República Argentina.

PAGANI, Enzo. *El traspaso de la Justicia a la Ciudad de Buenos Aires.* El Cronista. 06 de septiembre de 2016.

ROSATTI, Horacio. *Prólogo a la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición Comentada.* Editorial Jusbaire, 2016.

THAU, Sergio D. A. *Los Límites territoriales y Los recursos de La Ciudad autónoma de Buenos aires.* Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Edición Comentada. Editorial Jusbaire. Buenos Aires. 2016. Pag. 56.

VERON, Alberto V. *Sociedades Comerciales.* Tomo 2. Editorial Astrea. Buenos Aires.

OTRA DOCTRINA CONSULTADA

BIANCHI, Alberto b. *El enigma jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.* Revista RAP N°222. Buenos Aires. Marzo 1997.

CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo.*
<https://es.scribd.com/doc/53979567/Derecho-Administrativo-Juan-Carlos-Cassagne-TomoI>

COMADIRA, Julio Rodolfo y ESCOLA, Héctor Jorge. *Curso de Derecho Administrativo.*

<https://es.scribd.com/doc/125944894/Comadira-Julio-Curso-de-derecho-Administrativo-pdf>

CARZOGLIO, Augusto A. *Sociedades Extranjeras*.

http://utsupra.com/php2/index_doctrina?ID=434273

CHOLVIS, Jorge F. *El Puerto Federal Argentino*.

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.aiera.org%2Flink%2FELPUERTOFEDEALARGENTINO.doc>

GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*. T 1 y T 2.

Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires. 1era Edición. 2017.

http://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf

http://www.gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo5.pdf

FARINA, Sebastián. *Situación del Registro Público de Comercio a partir del 01.08.2015*.

Cuestiones a tener en cuenta.

<http://estudiofarina.com/pdf/MINUCIAS%20JUR%C3%8DDICAS.pdf>

HOCSMAN, Heriberto S.

http://www.justiniano.com/revista_doctrina/sociedadesextranjerashocsman.htm

MARIENHOFF, Miguel S. - *Tomo I –Administración Pública. Derecho administrativo*.

Estado y Administración Pública. Organización administrativa.

http://www.ejuridicosalta.com.ar/files/TRATADO_DE_DERECHO_ADMINISTRATIVO_Tomo_I.pdf

NORMATIVA

Nacional

Constitución de la Nación Argentina (arts.75 incs. 12,17, 18,19,30, arts.31, 41, 43,45,54, 121, 122, 123, 124, 125, 129 y disposición transitoria séptima).

Código Civil y Comercial de la Nación Argentina 26.994

Ley de Justicia Nacional 13.998

Ley de Sociedades Comerciales 19.550. Nuevo Régimen. Leyes Modificatorias y Complementarias

Ley Orgánica de la Inspección General de Justicia 22.315

Ley que garantiza los intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires 24.588

Ley del Estatuto Organizativo de la Ciudad de Buenos Aires 24.620

Ley de los Registros Nacionales 26.047

Decreto 598/1990

Decreto 1755/08

Decreto 743/2016

Resolución 7/2015 IGJ

De la Ciudad de Buenos Aires

Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (arts. 9,50, 80 inc. 19 y cláusula transitoria diecinueve).

JURISPRUDENCIA

- Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional (Buenos Aires, provincia de citada 3°) s/ acción meramente declarativa. 3/11/2015 338:1183
- Boto, Armando c. Obra Social Conductores de Transporte Colectivo de Pasajeros. 6/5/1997
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Tierra del Fuego. 18/12/2007 330:5279
- Cincunegui, Juan Bautista c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ Inconstitucionalidad. 23/3/99 322:2856
- Rodríguez, Héctor. Fallos 323:399
- Mendoza. Fallos: 329:2316
- Corrales, Guillermo y otro s/habeas corpus 9/12/15 Fallos 338:1517
- N.N. y otros sobre averiguación de delito – Damnificado: Nisman, Alberto y otros 20/09/16.
- Sapienza, Matías Ezequiel y otros c/ Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y otro s/ acción de amparo 21/02/17.
- Giachino, Luis Alberto y otro c/ Estado Nacional - Dirección General de Sanidad de Fronteras y Terminales de Transporte y otros 18/10/ 2011

DICTAMENES DE LA PROCURACIÓN DEL TESORO DE LA NACION

- Dictamen PTN 273:246
- Dictamen PTN 299:312
- Dictamen PTN 242:652