



*Ministerio de Desarrollo Productivo*  
*Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social*

**UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA**

**INFORME N° 07/2021**

**Dirección Nacional de  
Cumplimiento y Fiscalización  
de Cooperativas y Mutuales**

**Dirección de Infracciones,  
Liquidaciones e  
Intervenciones Judiciales**

**“Entidades  
Intervenidas”**

**Mayo 2021**



Ministerio de Desarrollo Productivo  
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

## Informe de Auditoría N° 07/2021

<b>INDICE</b>	<b>Página</b>
<b>Informe Ejecutivo</b>	<b>3</b>
<b>Informe Analítico</b>	<b>6</b>
<b>Objeto</b>	<b>6</b>
<b>Alcance</b>	<b>6</b>
<b>Marco Normativo</b>	<b>7</b>
<b>Marco de Referencia</b>	<b>8</b>
<b>Organización y Funcionamiento de la Dirección</b>	<b>9</b>
<b>Procedimiento Intervención Coop. y Mutuales</b>	<b>10</b>
<b>Universo entidades intervenidas</b>	<b>12</b>
<b>Etapas y Causas intervenidas en 2019</b>	<b>14</b>
<b>Seguimiento Observaciones</b>	<b>14</b>
<b>Observaciones</b>	<b>15</b>
<b>Opinión Auditado</b>	<b>15</b>
<b>Comentario del Auditor</b>	<b>17</b>
<b>Conclusión</b>	<b>18</b>



Ministerio de Desarrollo Productivo  
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

**INFORME  
EJECUTIVO**

**1. Objeto:** Relevar el estado de situación de las entidades intervenidas durante el período 2019.

**2. Alcance:** El proceso de revisión comprendió el análisis específico, mediante pruebas de cumplimiento, de las pautas establecidas en la normativa aplicable.

Las tareas de relevamiento, planificación y emisión del informe se realizaron durante el período comprendido entre el 3 y el 27 de Mayo de 2021, consistiendo principalmente en:

- a) Evaluar el cumplimiento de la normativa vigente.
- b) Mantener entrevistas vía Web con los funcionarios del sector.
- c) Relevar la estructura, organización, recursos humanos asignados y funciones de la Coordinación del Registro Nacional de Cooperativas y Mutuales.
- d) Relevar los procedimientos utilizados por la Dirección de Infracciones, Liquidaciones e Intervenciones Judiciales.
- e) Determinar el universo de las entidades intervenidas.
- f) Clasificar las etapas y causas que originan su intervención.
- g) Relevar las acciones de control que realiza el Organismo durante el período de intervención.
- h) Realizar un seguimiento de las observaciones “sin acción correctiva informada” formulados en el Informe UAI N°11/18.

**Universo de análisis y determinación de la muestra** Las entidades Cooperativas y Mutuales intervenidas al 31 de Diciembre de 2019 totalizan treinta y cuatro (34) entidades. En relación a las entidades Cooperativas y Mutuales que fueron intervenidas durante el período 2019 surge un universo de cuatro entidades intervenidas, conformado por dos intervenciones a entidades cooperativas y dos a entidades mutuales, seleccionándose el total del universo bajo análisis.

El presente informe abarca el período Enero a Diciembre de 2019, contemplando el análisis específico mediante pruebas de cumplimiento de las pautas establecidas en la normativa aplicable.

El examen se realizó de conformidad con las Normas de Auditoría Interna Gubernamental, aprobadas mediante las Resoluciones N° 152/02, 03/11 y 172/14 de la Sindicatura General de la Nación y la Dec. Adm. 390/20 de Jefatura de Gabinete de Ministros. Resolución INAES N° 37/20 (Suspensión de Plazos administrativos) y Publicación Intranet INAES Trabajo Remoto. N° 37/20 (Suspensión de Plazos administrativos) y Publicación Intranet INAES Trabajo Remoto.

**3. Observación.** Al presente Informe no existen observaciones que formular.

**4. Opinión del Auditado:** El presente informe fue puesto a consideración del auditado, cuya opinión se receiptó mediante Memorándum N° ME-2021-47154244-APN-DILEIJ#INAES el cual se transcribe: *“...A fin de dar respuesta a ello, se toma nota para la optimización de las tareas de control, sin perjuicio de lo cual se efectúan las aclaraciones del caso: Las intervenciones, tanto en el caso de las mutuales como de las cooperativas, son judiciales, es decir, las normas que habilitan la medida, indican a este Instituto como el legitimado para “solicitar” su aplicación al juez competente (art. 35 bis inciso b de la Ley 20.321 y artículo 100 inc. c) de la Ley 20.337), pero quien resuelve y funda dicha decisión es la autoridad judicial. Tal medida encuentra sustento, además, en normas del ordenamiento jurídico tales como en los artículos 222 y siguientes del Código Procesal, Civil y Comercial de la Nación en cuanto menciona: “Además de las medidas cautelares de intervención o administración judiciales autorizadas por las leyes sustanciales, que quedan sujetas al régimen establecido por ellas, podrán disponerse las que se regulan en los artículos siguientes. El interventor es designado con carácter de administrador judicial. En cuanto a sus funciones, se ha sostenido que: “El interventor designado es un auxiliar externo del juez que la dispone y en tal papel sustituye a*



Ministerio de Desarrollo Productivo  
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

las autoridades de la entidad intervenida (...) que: “... “administra y adopta las medidas preventivas que sean menester” (confr. Cuesta, Elsa, Manual de derecho cooperativo, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 2000, pp. 459 y ss.). En la providencia que lo designa el juez precisa sus deberes y facultades tendientes a regularizar la marcha de la administración y a asumir la representación que corresponda, así como el plazo de duración de la medida y su prórroga, si lo considera necesario. Ejerce la autoridad judicial la vigilancia directa sobre su actuación y puede removerlo en caso de negligencia o abuso de sus funciones, luego de oída la autoridad impulsora del proceso. Así lo establece el artículo 225 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Se aprecia, entonces que la persona del “interventor” es designada por el juez competente, aunque es una atribución del Directorio de este Organismo, al solicitar la medida, proponer a quien habrá de desempeñar tal tarea conforme el Anexo al artículo 3° del Decreto 721/00, o delegar tal requerimiento en un funcionario de la estructura administrativa con competencia para ello. El mismo decreto, y luego la Decisión Administrativa N° 423/19 pone como función de esta Dirección, entre otras, la de “Supervisar la gestión de las intervenciones a mutuales y cooperativas”, pero dicho control resulta “complementario” del principal y esencial que efectúa el juez competente que dispone la medida. Si bien normativamente no existe precepto alguno que obligue al interventor a suministrar información al INAES por fuera del expediente judicial, como planeamiento estratégico de la supervisión encomendada al área, se realiza un intercambio permanente con estos funcionarios, no solo a través de los sistemas formales de comunicación (CCOO - TAD- notificación electrónica a las luz del Dto. 894/17) sino también a través de email, zoom o conversaciones telefónicas. Estos intercambios se realizan con dos objetivos fundamentales: el del seguimiento propiamente dicho y el de asistir, asesorar, y orientar al funcionario en su tarea a la normalización institucional, principalmente ésta última en función de la especificidad técnica de esta autoridad de aplicación. Cabe destacar, por otra parte, que las intervenciones en función del ámbito de actuación del INAES, pueden estar radicadas (y así sucede en varios casos y en especial en las iniciadas durante el período 2019) en el interior del país, lo que determina un amplio espectro de contralor, con las dificultades de la distancia y de los disímiles actores que intervienen, pudiéndose mencionar entre otros- los delegados de la Procuración del Tesoro de la Nación. Finalmente, otra cuestión a tener en cuenta son las circunstancias ocurridas a partir del Decreto 260/20 que, tomando en consideración los riesgos de la pandemia como consecuencia del Coronavirus SARS-CoV-2 (COVID 19) dispuso el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), lo que - entre otras cuestiones- imposibilitó la circulación por el territorio nacional, tanto el traslado de los interventores a las sedes de manera periódica, como de funcionarios del Instituto que asistieran a los mismos. De igual manera, no puede soslayarse la extensa feria judicial decretada a partir del citado decreto y por un vasto período, como así tampoco que en el caso de las intervenciones de las cooperativas (dos) y de la mutual domiciliadas en la Provincia de Santa Fe, la causa se originó en el Juzgado Federal de Campana (provincia de Buenos Aires) para luego en septiembre de 2020 trasladarse al Juzgado Federal de Rosario, con todas las dilaciones y complicaciones que un cambio de tribunal conlleva. En cuanto a estas últimas, cabe hacer mención que durante el período agosto 2020 a marzo de 2021 el Directorio del Instituto destacó veedurías a fin de tomar real conocimiento de la situación institucional y del proceso de intervención judicial en función que el interventor nombrado por el juzgado a partir de febrero 2020 lo fue sin traslado a esta autoridad de aplicación y sin que el mismo mantuviera comunicación alguna con este órgano de control. Esta medida se resolvió en salvaguarda de los del ejercicio de la fiscalización pública que la normativa le impone como potestad del poder de policía estatal y que, como parte de la competencia asignada a este Instituto y que no puede renunciarse. Por último, se hace saber que los expedientes electrónicos en los que tramitan las intervenciones iniciadas en el año 2019 fueron completados y complementados con cada información y con cada documento que fue necesario y oportuno agregar pero sin ser movidos asiduamente del “buzón EE” en el que se encontraban, lo que pudo haber incidido en que la Unidad de Auditoría Interna se viera impedida de observar la totalidad del trámite.

“.....En opinión de esta Dirección, un sistema eficiente de control debe necesariamente estar nutrido por la información que debe provenir del expediente judicial y que se contraste y complemente con la información que nutre al expediente administrativo. Usualmente las causas judiciales en las que se sustancian los procesos de intervenciones judiciales son reservadas y, en



Ministerio de Desarrollo Productivo  
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

ese caso, en la página web del Poder Judicial de la Nación o en la Mesa de Entradas del Juzgado, solo se da acceso a los abogados firmantes; por lo que actualmente la única forma de acceder a las novedades del proceso judicial es a través de Memorandos remitidos al y desde el servicio jurídico permanente del Organismo (y en ocasiones, éste debe hacerlo a través de las Delegaciones de la Procuración del Tesoro de la Nación cuando las causas radican fuera de la jurisdicción sede del Organismo.) A fin de poder contar con toda la información necesaria para realizar un efectivo y eficaz seguimiento de este tipo de procesos se propone que los apoderados del servicio jurídico permanente brinden el carácter de "autorizados" en el expediente judicial a los abogados de esta Dirección. De forma complementaria se deja constancia que la tramitación en expediente electrónico (en contraposición con el expediente en papel) resulta un avance en el registro, resguardo y sistematización de toda la documental e instancias del iter administrativo.”

**5. Comentario del Auditor:** Atento lo señalado en la opinión emitida por el auditado, se deberán informar los avances producidos a efectos de modificar el estado de las observaciones de informes anteriores.

**6. Conclusión:** En relación al estado de situación de las entidades intervenidas durante el período 2019, se concluye que la Dirección de Infracciones, Liquidaciones e Intervenciones Judiciales, dependiente de la Dirección Nacional de Cumplimiento y Fiscalización de Cooperativas y Mutuales, cumple de manera razonable con la función primordial de controlar los procesos de intervenciones a cooperativas y mutuales, conforme a los lineamientos generales emitidos por la autoridad de aplicación y los procedimientos vigentes en el Organismo, sin perjuicio de lo cual se señala que la regularización de las observaciones de informes anteriores favorecerá el ambiente de control interno.



*Ministerio de Desarrollo Productivo  
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social*

**1.- OBJETO.**

---

Relevar el estado de situación de las entidades intervenidas durante el período 2019.

**2.- ALCANCE DE LA TAREA.**

---

El proceso de revisión comprendió el análisis específico, mediante pruebas de cumplimiento, de las pautas establecidas en la normativa aplicable.

Las tareas de relevamiento, planificación y emisión del informe se realizaron durante el período comprendido entre el 3 y el 27 de Mayo de 2021, consistiendo principalmente en:

- a) Evaluar el cumplimiento de la normativa vigente.
- b) Mantener entrevistas vía Web con los funcionarios del sector.
- c) Relevar la estructura, organización, recursos humanos asignados y funciones de la Dirección de Infracciones, Liquidaciones e Intervenciones Judiciales.
- d) Relevar los procedimientos utilizados por la Dirección de Infracciones, Liquidaciones e Intervenciones Judiciales.
- e) Determinar el universo de las entidades intervenidas.
- f) Clasificar las etapas y causas que originan su intervención.
- g) Relevar las acciones de control que realiza el Organismo durante el período de intervención.
- h) Realizar un seguimiento de las observaciones “sin acción correctiva informada” formulados en el Informe UAI N°11/18.

**Universo de análisis y determinación de la muestra.**

Las entidades Cooperativas y Mutuales intervenidas al 31 de Diciembre de 2019 totalizan treinta y cuatro (34) entidades. En relación a las entidades Cooperativas y Mutuales que fueron intervenidas durante el período 2019 surge un universo de cuatro entidades intervenidas, conformado por dos intervenciones a entidades cooperativas y dos a entidades mutuales, seleccionándose la totalidad del



*Ministerio de Desarrollo Productivo  
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social*

universo bajo análisis.

El presente informe abarca el período Enero a Diciembre de 2019, contemplando el análisis específico mediante pruebas de cumplimiento de las pautas establecidas en la normativa aplicable.

El examen se realizó de conformidad con las Normas de Auditoría Interna Gubernamental, aprobadas mediante las Resoluciones N° 152/02, 03/11 y 172/14 de la Sindicatura General de la Nación y la Dec. Adm. 390/20 de Jefatura de Gabinete de Ministros. Resolución INAES N° 37/20 (Suspensión de Plazos administrativos) y Publicación Intranet INAES Trabajo Remoto.

### **3.- MARCO NORMATIVO.**

---

Entre las normas legales aplicables se destacan:

**D. N. U. 297/20 y sus modificatorios:** Establece el aislamiento social, preventivo y obligatorio para todas las personas que habitan en el Territorio Argentino.

**LEY N° 20.321, modificada por Ley 25.374, art. 35 bis):** Ley de Asociaciones Mutuales.

**LEY N° 20.337, art. 100 inc.10 b) y art. 103:** Ley de Cooperativas.

**DECISION ADMINISTRATIVA J.G.M. N° 390/20 y Complementarias:** Establece mecanismos para el otorgamiento de licencias y el trabajo remoto.

**RESOLUCION INAES N° 37/20:** Suspende los términos procesales administrativos.

**DECRETO N° 721/00:** El Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual es creado por el Decreto N° 420/96, por Decreto N° 721/00 del 25 de Agosto de 2000 se reformuló la conformación y estructura de dicho Instituto, el que pasó a denominarse Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

**DECISION ADMINISTRATIVA N° 423/19:** Aprueba la nueva estructura organizativa de primer y segundo grado operativo.

**DECRETO N° 157/20:** Transfiere el INAES de la órbita de la Secretaría de Economía Social del



*Ministerio de Desarrollo Productivo*  
*Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social*

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a la órbita del Ministerio de Desarrollo Productivo.

#### **4.- MARCO DE REFERENCIA.**

---

El Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual es creado por el Decreto N° 420/96. Mediante el Decreto N° 721/00 del 25 de Agosto de 2000 se reformuló la conformación y estructura de dicho Instituto, el que pasó a denominarse Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). Con fecha 23 de Mayo de 2019 por Decisión Administrativa N° 423/19 se aprobó la nueva estructura administrativa de primer y segundo nivel operativo. Asimismo, en virtud del Decreto N° 157 del 14 de Febrero de 2020, el Instituto se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Productivo.

El Decreto 721/00 fijó entre los objetivos del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social los siguientes:

- 1) Ejercer en el ámbito nacional las funciones que le competen al Estado Nacional como autoridad de aplicación del régimen legal que regula el funcionamiento de las Asociaciones Mutuales y las Cooperativas establecido por las Leyes Nros. 20.321 y 20.337, sus modificatorias y complementarias y por las normas que en el futuro se dicten al respecto.
- 2) Fomentar el desarrollo, educación y promoción de la acción cooperativa y mutual en todo el territorio nacional.
- 3) Reconocer a las Asociaciones Mutuales y Cooperativas efectuando el otorgamiento, denegatoria retiro de la personería jurídica para su funcionamiento, como así también su superintendencia y control público.
- 4) Ejercer, con el mismo alcance, el control público y la superintendencia de Asociaciones Mutuales y Cooperativas, fiscalizando su organización, funcionamiento, solvencia, calidad y naturaleza de las prestaciones y servicios y su disolución y/o liquidación.
- 5) Apoyar, a través de la asistencia técnica, económica y financiera a las entidades y propender a la capacitación de directivos y grupos sociales para el mejoramiento de la eficiencia en la administración y prestación de servicios considerando prioritariamente la atención de sectores o estratos menos favorecidos.
- 6) Gestionar ante los organismos públicos de cualquier jurisdicción y ante las entidades representativas del mutualismo y del cooperativismo, la adopción de medidas y la formulación de





*Ministerio de Desarrollo Productivo  
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social*

programas y planes que sirvan a los objetivos del Instituto.

7) Elaborar políticas, objetivos y acciones atinentes al desarrollo y consolidación de las Cooperativas y Mutuales, como así también la actualización de la legislación aplicable con la participación de los sectores involucrados.

## **5.- ORGANIZACIÓN y FUNCIONAMIENTO DE LA DIRECCIÓN.**

---

La **Dirección Nacional de Cumplimiento y Fiscalización de Cooperativas y Mutuales**, tiene como responsabilidad primaria la entender en materia de fiscalización y control público de las cooperativas y mutuales.

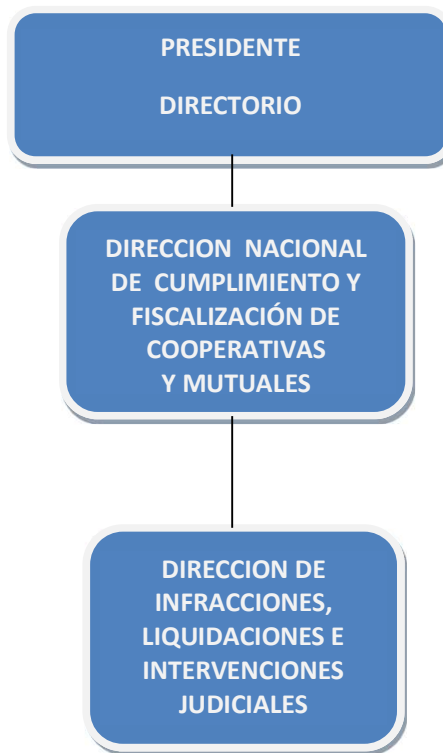
Para el cumplimiento de sus funciones la **Dirección Nacional de Cumplimiento y Fiscalización de Cooperativas y Mutuales** cuenta en su estructura con la **Dirección de Infracciones, Liquidaciones e Intervenciones Judiciales**, (cf. Anexo IV de la Decisión Administrativa N° 423/19) la cual entre sus acciones tiene las de:

- ✓ Supervisar la gestión de las intervenciones judiciales a mutuales y cooperativas.
- ✓ Hacer cumplir y controlar las veedurías a cooperativas y mutuales.
- ✓ Intervenir en la liquidación judicial o extrajudicial de las asociaciones mutuales; y fiscalizar las liquidaciones judiciales de entidades cooperativas, coordinando las acciones con los órganos provinciales competentes.
- ✓ Controlar los procesos de autoliquidación y disolución de cooperativas y mutuales, asegurando el cumplimiento de las normas vigentes en la materia.
- ✓ Supervisar la existencia de remanente patrimonial en cooperativas y mutuales en liquidación y expedirse sobre la cancelación de la autorización para funcionar.
- ✓ Verificar y evaluar el estado institucional de las mutuales y cooperativas que fueran objeto de medidas preventivas aplicadas por el Instituto y colaborar en la elaboración de informes solicitados por oficios judiciales o por otros organismos.
- ✓ Auditar los procesos de formulación de los cargos por infracciones a la normativa vigente, en los que se hayan promovido las correspondientes actuaciones sumariales.



Ministerio de Desarrollo Productivo  
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

- ✓ Llevar el Registro de Infracciones sistematizado por entidad.



Para el cumplimiento de sus funciones la Dirección de Infracciones, Liquidaciones e Intervenciones Judiciales, cuenta con una totalidad de tres agentes, los cuales pertenecen a la Planta Permanente del Organismo.

## **6.- PROCEDIMIENTO PARA LA INTERVENCION DE LAS ENTIDADES COOPERATIVAS Y MUTUALES.**

---

La intervención es un mecanismo protectorio que se aplica a las mutuales y cooperativas cuyas autoridades realicen actos u omisiones que pongan en riesgo la existencia de dichas entidades. Se trata de una medida autosatisfactiva, que brinda una solución urgente no cautelar que procura aportar una respuesta jurisdiccional adecuada a una situación que reclama una pronta y expedita intervención del órgano judicial. La misma puede llevarse a cabo con o sin desplazamiento de los órganos de



*Ministerio de Desarrollo Productivo  
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social*

administración y de fiscalización, según lo disponga el acto administrativo que ordena la medida.

**Cooperativas:**

Respecto a la Fiscalización Pública que se encuentra a cargo del INAES -autoridad de aplicación-el artículo 100 Inc. b) de la Ley de Cooperativas establece que se podrá solicitar al juez competente "la intervención de la cooperativa cuando sus órganos realicen actos o incurran en omisiones que importen un riesgo grave para su existencia".

**Mutuales:**

En el caso de entidades mutuales, el artículo 35 bis apartado 2 de la Ley 20.321 determina que la autoridad de aplicación podrá solicitar al juez competente: "La intervención de los órganos de administración y fiscalización de la mutual cuando realicen actos o incurran en omisiones que importen grave riesgo para su existencia".

A los fines de relevar los procedimientos cumplidos por la Dirección de Infracciones, Liquidaciones e Intervenciones Judiciales para alcanzar la fase de "Intervención de las entidades Cooperativas y Mutuales", se verifican dos etapas:

1) *procedimiento administrativo*: se origina por la denuncia de un asociado o tercero, o bien, por actuaciones de oficio del propio INAES, en ejercicio del control público que le otorga su carácter de autoridad de aplicación, el cual da lugar a un acto de alcance individual que instruye al Servicio Jurídico Permanente del Organismo a solicitar ante un juez con jurisdicción y competencia la intervención de la cooperativa o mutual con desplazamiento de sus autoridades (cuando ello resulte necesario).

2 ) *intervención judicial*: ésta se desarrolla en sede judicial, y comienza cuando el juez hace lugar al pedido de intervención, y designa a un interventor judicial -auxiliar de la justicia- en la mayoría de los casos propuesto por el INAES, conforme las facultades que le otorga el Decreto 721/00- para que éste cumpla, en caso de haber sido otorgada con desplazamiento de autoridades, las funciones que los estatutos sociales y las normas colocan en cabeza de los órganos de administración y de fiscalización.

**ACCIONES DE CONTROL QUE REALIZA EL ORGANISMO DURANTE EL PERIODO DE INTERVENCION.**

El control y seguimiento de la medida de intervención corre por dos vías interrelacionadas, una la administrativa a través del expediente administrativo de seguimiento de intervención judicial y otra, el propio expediente judicial de intervención. La competencia sobre cada actuación recae sobre diferentes áreas del Organismo.

Desde la Dirección de Infracciones, Liquidaciones e Intervenciones Judiciales se controla la actuación



*Ministerio de Desarrollo Productivo  
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social*

del interventor a través del expediente administrativo de seguimiento de intervención judicial. En él se le solicita al interventor que acompañe un plan de normalización y que haga saber los avances periódicos que viene desarrollando, y sobre los cuales se suelen efectuar devoluciones para orientar la tarea en pos de la normalización de la entidad.

En cambio, desde la Dirección de Asuntos Jurídicos se controla la actuación judicial, ya que el Servicio Jurídico Permanente del Organismo es quien detenta la representación y patrocinio judicial del Organismo, conllevando la carga procesal del impulso de las actuaciones. Ello, sin perjuicio que desde la Dirección se proponen medidas o se requieren presentaciones en dicho expediente, para la evolución del proceso, la solución de los conflictos que puedan suscitarse, o cuando, al final de la causa, corresponde requerir al magistrado que se dé por concluida la misma y se tenga por regularizada la situación de la entidad.

En relación a la implementación y cumplimiento de las normas implementados por el Gobierno Nacional la Dirección de Infracciones, Liquidaciones e Intervenciones Judiciales utiliza los sistemas Gestión Documental Electrónica (GDE) y sus módulos Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO), Comunicaciones Oficiales (CCOO), Expediente Electrónico (EE) y Registro Legajo Multipropósito (RLM) y Trámite a Distancia (Tad), todos ellos cumplen con las exigencias de calidad requeridas para la gestión en la Administración. Asimismo, en relación a las actuaciones judiciales, ya se el expediente por el cual tramita la intervención judicial u otras causas, relacionadas, pueden ser verificadas -cuando no se dispone la reserva- a través de las “CONSULTAS DE CAUSAS” de [www.pjn.gov.ar](http://www.pjn.gov.ar).

Por medio de dichas plataformas, el Organismo tramita y publica sus procesos de gestión y administración de las acciones propias de la Dirección de Infracciones, Liquidaciones e Intervenciones Judiciales, de forma ágil, transparente y segura.

## **7.- UNIVERSO DE LAS ENTIDADES COOPERATIVAS Y MUTUALES INTERVENIDAS.**

---

De la información suministrada por la Dirección de Infracciones, Liquidaciones e Intervenciones Judiciales, surge que en el período 2019 se intervinieron, cuatro entidades entre Cooperativas y Mutuales.

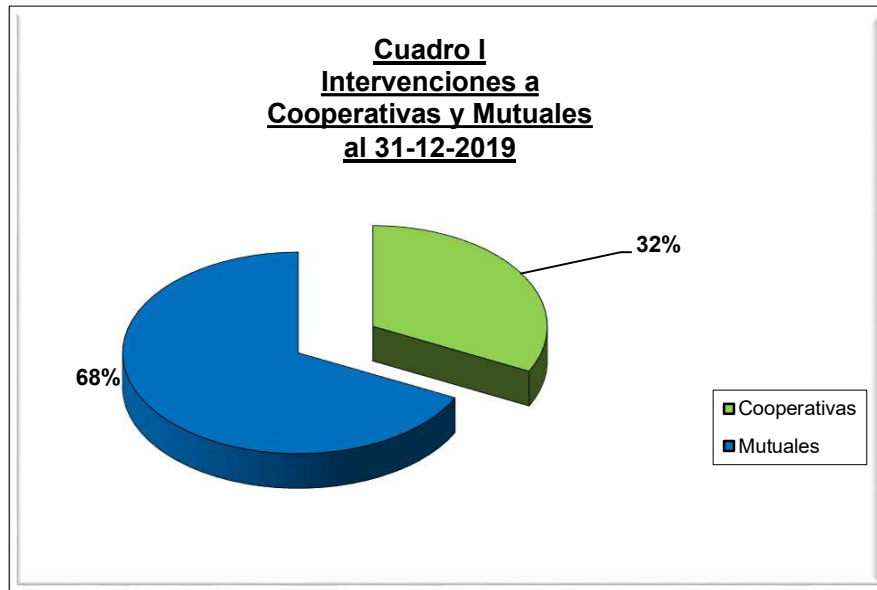
El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social -incluyendo las intervenciones acaecidas en el período 2019-, supervisa un total de treinta y cuatro (34) entidades intervenidas, de las cuales once



Ministerio de Desarrollo Productivo  
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

(11) son a cooperativas y veintitrés (23) a mutuales.

En el siguiente gráfico podemos ver reflejado el porcentaje del universo de entidades cooperativas y mutuales intervenidas.



Si desagregamos el universo de las entidades intervenidas por provincia, surge el siguiente Cuadro II





*Ministerio de Desarrollo Productivo  
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social*

De acuerdo a la exposición del Cuadro II, la provincia de Santa Fe con 10 entidades intervenidas (29%), Buenos Aires con 8 intervenciones (23%), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con 6 intervenciones (18%), las provincias de Córdoba y San Juan con 3 intervenciones cada una (9%), Mendoza con 2 entidades intervenidas (6%), y por último La Pampa y Chaco con una intervención cada una (3%).

## **8.- ETAPAS Y CAUSAS QUE DIERON ORIGEN A LA INTERVENCION DE LAS ENTIDADES DEL PERIODO 2019.**

---

Durante el período 2019 se intervinieron cuatro entidades entre Cooperativas y Mutuales para regularizar su operatoria, teniendo en cuenta que el estado de intervención de una entidad es una medida de excepción.

Se señala que de las intervenciones producidas en el período 2019, las causas que originaron las mismas, estuvieron vinculadas a medidas dispuestas por los Juzgados Federales intervinientes en función de imputación de maniobras constitutivas del delito de lavado de activos de origen ilegal y otras actividades ilícitas que desvirtuaban la figura mutual y cooperativa según el caso.

Asimismo, en relación a las etapas del proceso los mismos se encuentran a la fecha del presente análisis: en trámite.

## **9.- SEGUIMIENTO DE OBSERVACIONES.**

---

### **Informe UAI N° 11/18**

**9.1 Observación:** Se verificaron dilaciones en el expediente administrativo, que conllevan una prolongación del tiempo razonable del mecanismo precautorio adoptado, y demoran la consecución de las acciones inherentes al logro de los objetivos de la intervención, tendientes a la normalización de las entidades intervenidas.

**Recomendación:** Se deberán tomar los recaudos pertinentes a fin de dar mayor impulso a las actuaciones.

**ACCIONES ENCARADAS:** Se mantiene la observación sin acción correctiva, dado que se verificaron iguales dilaciones durante el Ejercicio 2019.

**ESTADO ACTUAL: SIN ACCION CORRECTIVA**



*Ministerio de Desarrollo Productivo  
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social*

**9.2. Observación:** Se verificó que la Gerencia de Intervenciones e Infracciones carece de un sistema de seguimiento de la intervención, que brinde información eficiente y oportuna y vincule el estado actualizado de los tramites administrativo y judicial, lo cual repercute en el oportuno seguimiento y supervisión del estado del trámite y dificulta el control de las acciones cumplidas por el Interventor.

**Recomendación:** Se deberá disponer de un sistema de seguimiento de la medida, que junto con la registración de los antecedentes, de cuenta de presentaciones de carácter judicial, permita controlar el desempeño de los interventores y mantenga informada a la Gerencia sobre los distintos requerimientos que se producen en el Juzgado interviniente.

**ACCIONES ENCARADAS:** De los sistemas utilizados por la Dirección de Infracciones, Liquidaciones e Intervenciones Judiciales se verificó que a la fecha del presente informe no se ha implementado un sistema que permita realizar un seguimiento oportuno.

**ESTADO ACTUAL: SIN ACCION CORRECTIVA**

## **10.- OBSERVACIONES.**

---

Al presente Informe no existen observaciones que formular.

## **11.- OPINION DEL AUDITADO.**

---

El presente informe fue puesto a consideración del auditado, cuya opinión se receiptó mediante Memorándum N° ME-2021-47154244-APN-DILEIJ#INAES el cual se transcribe: “...A fin de dar respuesta a ello, se toma nota para la optimización de las tareas de control, sin perjuicio de lo cual se efectúan las aclaraciones del caso: Las intervenciones, tanto en el caso de las mutuales como de las cooperativas, son judiciales, es decir, las normas que habilitan la medida, indican a este Instituto como el legitimado para “solicitar” su aplicación al juez competente (art. 35 bis inciso b de la Ley 20.321 y artículo 100 inc. c) de la Ley 20.337), pero quien resuelve y funda dicha decisión es la autoridad judicial. Tal medida encuentra sustento, además, en normas del ordenamiento jurídico tales como en los artículos 222 y siguientes del Código Procesal, Civil y Comercial de la Nación en cuanto menciona: “Además de las medidas cautelares de intervención o administración judiciales autorizadas por las leyes sustanciales, que quedan sujetas al régimen establecido por ellas, podrán disponerse las que se regulan en los artículos siguientes. El interventor es designado con carácter de



*Ministerio de Desarrollo Productivo  
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social*

administrador judicial. En cuanto a sus funciones, se ha sostenido que: “El interventor designado es un auxiliar externo del juez que la dispone y en tal papel sustituye a las autoridades de la entidad intervenida (...) que: “... “administra y adopta las medidas preventivas que sean menester” (confr. Cuesta, Elsa, Manual de derecho cooperativo, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 2000, pp. 459 y ss.). En la providencia que lo designa el juez precisa sus deberes y facultades tendientes a regularizar la marcha de la administración y a asumir la representación que corresponda, así como el plazo de duración de la medida y su prórroga, si lo considera necesario. Ejerce la autoridad judicial la vigilancia directa sobre su actuación y puede removerlo en caso de negligencia o abuso de sus funciones, luego de oída la autoridad impulsora del proceso. Así lo establece el artículo 225 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Se aprecia, entonces que la persona del “interventor” es designada por el juez competente, aunque es una atribución del Directorio de este Organismo, al solicitar la medida, proponer a quien habrá de desempeñar tal tarea conforme el Anexo al artículo 3° del Decreto 721/00, o delegar tal requerimiento en un funcionario de la estructura administrativa con competencia para ello. El mismo decreto, y luego la Decisión Administrativa N° 423/19 pone como función de esta Dirección, entre otras, la de “Supervisar la gestión de las intervenciones a mutuales y cooperativas”, pero dicho control resulta “complementario” del principal y esencial que efectúa el juez competente que dispone la medida. Si bien normativamente no existe precepto alguno que obligue al interventor a suministrar información al INAES por fuera del expediente judicial, como planeamiento estratégico de la supervisión encomendada al área, se realiza un intercambio permanente con estos funcionarios, no solo a través de los sistemas formales de comunicación (CCOO - TAD- notificación electrónica a las luz del Dto. 894/17) sino también a través de email, zoom o conversaciones telefónicas. Estos intercambios se realizan con dos objetivos fundamentales: el del seguimiento propiamente dicho y el de asistir, asesorar, y orientar al funcionario en su tarea a la normalización institucional, principalmente ésta última en función de la especificidad técnica de esta autoridad de aplicación. Cabe destacar, por otra parte, que las intervenciones en función del ámbito de actuación del INAES, pueden estar radicadas (y así sucede en varios casos y en especial en las iniciadas durante el período 2019) en el interior del país, lo que determina un amplio espectro de contralor, con las dificultades de la distancia y de los disímiles actores que intervienen, pudiéndose mencionar- entre otros- los delegados de la Procuración del Tesoro de la Nación. Finalmente, otra cuestión a tener en cuenta son las circunstancias ocurridas a partir del Decreto 260/20 que, tomando en consideración los riesgos de la pandemia como consecuencia del Coronavirus SARS-CoV-2 (COVID 19) dispuso el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), lo que - entre otras cuestiones- imposibilitó la circulación por el territorio nacional, tanto el traslado de los interventores a las sedes de manera periódica, como de funcionarios del Instituto que asistieran a los mismos. De igual manera, no puede soslayarse la extensa feria judicial decretada a partir del citado decreto y por un vasto período, como así tampoco que en el caso de las intervenciones de las cooperativas (dos) y de la mutual





*Ministerio de Desarrollo Productivo  
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social*

*domiciliadas en la Provincia de Santa Fe, la causa se originó en el Juzgado Federal de Campana (provincia de Buenos Aires) para luego en septiembre de 2020 trasladarse al Juzgado Federal de Rosario, con todas las dilaciones y complicaciones que un cambio de tribunal conlleva. En cuanto a estas últimas, cabe hacer mención que durante el período agosto 2020 a marzo de 2021 el Directorio del Instituto destacó veedurías a fin de tomar real conocimiento de la situación institucional y del proceso de intervención judicial en función que el interventor nombrado por el juzgado a partir de febrero 2020 lo fue sin traslado a esta autoridad de aplicación y sin que el mismo mantuviera comunicación alguna con este órgano de control. Esta medida se resolvió en salvaguarda de los del ejercicio de la fiscalización pública que la normativa le impone como potestad del poder de policía estatal y que, como parte de la competencia asignada a este Instituto y que no puede renunciarse. Por último, se hace saber que los expedientes electrónicos en los que tramitan las intervenciones iniciadas en el año 2019 fueron completados y complementados con cada información y con cada documento que fue necesario y oportuno agregar pero sin ser movidos asiduamente del "buzón EE" en el que se encontraban, lo que pudo haber incidido en que la Unidad de Auditoría Interna se viera impedida de observar la totalidad del trámite.”*

*“.....En opinión de esta Dirección, un sistema eficiente de control debe necesariamente estar nutrido por la información que debe provenir del expediente judicial y que se contraste y complemente con la información que nutre al expediente administrativo. Usualmente las causas judiciales en las que se sustancian los procesos de intervenciones judiciales son reservadas y, en ese caso, en la página web del Poder Judicial de la Nación o en la Mesa de Entradas del Juzgado, solo se da acceso a los abogados firmantes; por lo que actualmente la única forma de acceder a las novedades del proceso judicial es a través de Memorandos remitidos al y desde el servicio jurídico permanente del Organismo (y en ocasiones, éste debe hacerlo a través de las Delegaciones de la Procuración del Tesoro de la Nación cuando las causas radican fuera de la jurisdicción sede del Organismo.) A fin de poder contar con toda la información necesaria para realizar un efectivo y eficaz seguimiento de este tipo de procesos se propone que los apoderados del servicio jurídico permanente brinden el carácter de "autorizados" en el expediente judicial a los abogados de esta Dirección. De forma complementaria se deja constancia que la tramitación en expediente electrónico (en contraposición con el expediente en papel) resulta un avance en el registro, resguardo y sistematización de toda la documental e instancias del iter administrativo.”*

## **12.- COMENTARIO DEL AUDITOR.**

---

Atento lo señalado en la opinión emitida por el auditado, se deberán informar los avances producidos a efectos de modificar el estado de las observaciones de informes anteriores.



Ministerio de Desarrollo Productivo  
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

### 13.- CONCLUSION.

---

En relación al estado de situación de las entidades intervenidas durante el período 2019, se concluye que la Dirección de Infracciones, Liquidaciones e Intervenciones Judiciales, dependiente de la Dirección Nacional de Cumplimiento y Fiscalización de Cooperativas y Mutuales, cumple de manera razonable con la función primordial de controlar los procesos de intervenciones a cooperativas y mutuales, conforme a los lineamientos generales emitidos por la autoridad de aplicación y los procedimientos vigentes en el Organismo, sin perjuicio de lo cual se señala que la regularización de las observaciones de informes anteriores favorecerá el ambiente de control interno.

Buenos Aires, 31 de Mayo de 2021.

Equipo Auditor:  
Dra. Fiebelkorn Julieta  
Dra. Balado Laura

**ANAISE**  
**Roxana**  
**Ida**  
Firmado digitalmente por ANAISE Roxana Ida  
Fecha: 2021.05.31 14:54:21 -03'00'

**ABDALA**  
**Carlos**  
**David**  
Firmado digitalmente por ABDALA Carlos David  
Fecha: 2021.05.31 15:00:29 -03'00'