



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

Neuquén, 2 de diciembre de 2025.

Y VISTOS: Para dictar sentencia en estos autos caratulados:
“ÁVILA, JOSÉ OSCAR C/ INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL Y OTRO C/ AMPARO LEY 16.986”, Expte. N° FGR 17600/2023, de los que

RESULTA: 1) Que comparece el Sr. José Oscar Ávila a interponer acción de amparo contra la Cooperativa Provincial de Servicios Públicos y Comunitarios de Neuquén Limitada (CALF) y contra el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) con el objeto de que se declare la nulidad de la Resolución INAES RESFC-2023-5265 APN-DI#INAES -que aprobó una reforma estatutaria de CALF que no fue (según se denuncia) aprobada de manera reglamentaria- y consecuentemente, de la convocatoria efectuada por el Consejo de Administración de la Cooperativa a asamblea ordinaria de delegados para el día 12 de abril de 2025 con el objeto de llevar a cabo nuevas reformas del estatuto siguiendo el procedimiento vigente en el estatuto actual cuya aprobación por parte de la autoridad de aplicación se impugna.

Afirma primeramente ser socio de la Cooperativa accionada.

Relata que el art. 42 de su Estatuto antes de que se decidiera su modificación en la Asamblea llevada a cabo el 8 de agosto de 2016, disponía que *“Las resoluciones de las asambleas se adoptarán por simple mayoría de los presentes en el momento de la votación, con excepción de las relativas a las reformas del estatuto, cambio de objeto social, venta o transferencia de servicios sociales implementados, fusión o incorporación o de disolución de la cooperativa, para las cuales se exigirá una mayoría de dos tercios de los delegados presentes en el momento de la votación y*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

una convocatoria especial para que los asociados elijan delegados con mandato especial, lo cuales cesarán en sus funciones luego de finalizada la asamblea. Los que se abstengan de votar serán considerados a los efectos del cómputo, como ausentes.”

Añade que en dicha Asamblea, celebrada el 8 de agosto de 2016 por los delegados especiales convocados como lo exigía el Estatuto, modificó esa norma únicamente en el sentido de eliminar la exigencia de la mayoría y procedimiento especial únicamente para decidir la venta o transferencia de servicios sociales. Su redacción, expone, quedó aprobada del siguiente modo: *“Las resoluciones de las asambleas se adoptarán por simple mayoría de los presentes en el momento de la votación, con excepción de las relativas a las reformas del estatuto, cambio de objeto social, fusión o incorporación o de disolución de la cooperativa, para las cuales se exigirá una mayoría de dos tercios de los delegados presentes en el momento de la votación y una convocatoria especial para que los asociados elijan delegados con mandato especial, lo cuales cesarán en sus funciones luego de finalizada la asamblea. Los que se abstengan de votar serán considerados a los efectos del cómputo, como ausentes.”*

La decisión no implicó, asegura, cambiar el mecanismo de modificación del estatuto social, ni del modo de adoptar decisiones referida al cambio de objeto o disolución de la Cooperativa.

Sin embargo, explica, durante el trámite del expediente iniciado en INAES para lograr la aprobación de la reforma introducida al Estatuto -que estuvo paralizado por años, acota- el Consejo de Administración de la Cooperativa modificó la redacción de ese art. 42 enviando a la autoridad de aplicación el siguiente texto para su aprobación: *“Las resoluciones de las Asambleas se adoptarán por simple mayoría de*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

los presentes en el momento de la votación, con excepción de la remoción de Consejeros y Síndicos la que se registrará según lo previsto en el Artículo 47 del presente, y las relativas a las reformas del Estatuto, cambio de objeto social, fusión o incorporación o de disolución de la Cooperativa, para las cuales se exigirá una mayoría de dos tercios de los Delegados presentes en el momento de la votación. Los que se abstengan de votar serán considerados a los efectos del cómputo, como ausentes.”

Advierte que el Consejo de Administración introdujo un cambio esencial en la norma al eliminar del Estatuto la exigencia de la convocatoria a delegados especialmente escogidos para la ocasión para adoptar las decisiones mencionadas en el art. 42 (entre ellas, la reforma del Estatuto), dejando que sean los delegados permanentes u ordinarios los que procedan a la reforma del Estatuto, decidir el cambio de objeto social o la disolución de la Cooperativa.

Dicho texto, añade, ideado por el Consejo de Administración, fue sometido a ratificación de la asamblea de delegados ordinarios y ratificada por las autoridades de INAES, que aprobaron la reforma.

Concluye que el procedimiento de reforma fue modificado sin seguir el mecanismo previsto en el estatuto para tales fines, y por un órgano que no era el competente para hacerlo (consejo de administración, en lugar del cuerpo de delegados especialmente convocado para hacer una reforma como lo disponía el art. 42).

A partir de allí, expone, el 17/12/2023 se llevó a cabo una nueva asamblea para modificar el art. 51 del Estatuto que no cumplió tampoco con el recaudo originalmente previsto y eliminado del art. 42, habiendo con posterioridad la autoridad de aplicación exigido a CALF realizar una nueva asamblea para considerar una nueva reforma de aquél





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

art. 51 en el sentido aconsejado por el Servicio Jurídico Permanente del organismo.

Dicha asamblea fue convocada para el 12 de abril de 2025, sin convocar previamente a la elección de los delegados especiales, en violación del art. 42 del Estatuto que nunca fue modificado por el órgano competente para hacerlo (delegados especialmente convocados).

Sostiene que la aprobación del texto del Estatuto propuesto por el Consejo de la Administración (que modificó el aprobado por la Asamblea del 8 de agosto de 2016) por parte de la autoridad de aplicación de ningún modo puede suplantar la voluntad de los asociados, de modo que el acto administrativo es a su juicio nulo.

Alega que una decisión del Consejo de Administración, aunque esté refrendada por los delegados ordinarios y aprobada por la autoridad de aplicación, no puede modificar el estatuto ni alterar la decisión del órgano competente para reforma estatutaria. La redacción del art. 42 aprobada por la autoridad de contralor, afirma, no expresa la voluntad de la cooperativa expresada a través de su órgano competente (cuerpo de delegados especiales), que nunca aprobó semejante texto.

Por ende, concluye, la convocatoria a la asamblea del 12 de abril de 2025 fundada en dicho texto es nula.

Justifica la procedencia de la vía, funda su derecho, hace reserva del caso federal, ofrece prueba y pide una medida cautelar que fue denegada.

Finaliza solicitando que se haga lugar a la acción de amparo, con costas.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

2) Requerido el informe previsto por el art. 8 de la ley 16.986, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) lo contestó por medio de su apoderado.

Cuestionó primeramente la admisibilidad de la acción, alegando que existen otras vías idóneas para encauzar el reclamo del amparista. En tal sentido, indica, el actor disponía de otros remedios administrativos y judiciales idóneos para cuestionar la Resolución N° RESFC- 2023- 5265 –APN-DI#INAES, señalando en tal sentido que el actor debió instar la vía recursiva en sede administrativa, o en su defecto interponer el recurso judicial previsto en el artículo 16 de la ley 20.337, lo que no aconteció.

Observa también que el plazo previsto en el artículo 25 de la ley 19.549 para demandar al Estado Nacional 90 días que regía al momento del dictado de la Resolución N° RESFC- 2023-5265-APN-DI#INAES había vencido al momento de articularse la acción.

También alega que es necesario un mayor ámbito cognitivo (que permita mayor debate y la producción de pruebas).

Admite que conforme surge de los antecedentes acompañados, el 6 de agosto de 2016 se llevó a cabo una asamblea especial de delegados –requisito contemplado en el anterior artículo 42 del Estatuto Social- a fin de considerar la reforma estatutaria. Expone que iniciado el trámite de aprobación e inscripción, se realizaron una serie de observaciones que quedaron pendientes de cumplimentar. Luego, en el año 2023, la Cooperativa decidió concluir el trámite de la reforma estatutaria para lo cual, por asamblea extraordinaria de delegados del 16 de septiembre de 2023, se aprobó el reingreso de la documentación ante el INAES, lo que





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

dio inicio al expediente electrónico caratulado EX-2023-121405794- -
APNDAJ#INAES.

Explica que el Servicio Jurídico Permanente formuló entonces 6 observaciones que debían subsanarse “*mediante Acta de Consejo de Administración*”.

En cumplimiento de ello, añade, por acta de Consejo de Administración N° 2261 del 1 de noviembre de 2023 se cumplimentaron las observaciones efectuadas y se agregó la reforma al artículo 51 del Estatuto Social.

Finalmente, expresa, con el dictado de la RESFC-2023-5265-APN-DI#INAES, se dio por aprobada la reforma estatutaria tratada en la asamblea del 6 de agosto de 2016.

Afirma que al analizarse la presentación de la mencionada acta del consejo de administración, el organismo solicitó que se remitiera un acta de asamblea que ratificara todo lo actuado por el Consejo de Administración el 1 de noviembre de 2023 respecto de la redacción del artículo 51 del Estatuto Social sobre el cupo del 50% de mujeres para integrar las listas y la certificación de firmas por escribano público de los avales necesarios, bajo apercibimiento de dejar sin efecto dichas modificaciones.

Afirma que la ratificación se llevó a cabo por asamblea del 17 de diciembre de 2023 que aprobó por unanimidad lo decidido por el Consejo de Administración.

Como corolario de todo ello, concluye que su parte efectuó el control de legalidad correspondiente y culminado el procedimiento seguido, en su carácter de autoridad de aplicación, aprobó la reforma y a





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

partir de allí entró en vigencia, conforme a lo establecido en el artículo 12 de la ley 20.337.

Afirma que de darse curso al planteo de nulidad entablado por el actor, se afectaría la estabilidad de la reforma aprobada por Resolución N° RESFC-2023-5265-APN-DI#INAES y los derechos adquiridos por los participantes en las asambleas cuestionadas.

Respecto del artículo 42 del Estatuto Social, admite que la reforma eliminó la exigencia de designar delegados especiales con facultades para reformar el Estatuto con mandato a ese solo efecto, pero sostiene que aquel no es según la normativa vigente (art. 50 de la ley 20337) un recaudo exigido de manera expresa para reformar el Estatuto Social. Ergo, concluye, la reforma estatutaria no hace más que permitir que los delegados ordinarios sean quienes ejerzan la facultad que poseen para reformar el Estatuto Social en asamblea convocada al efecto.

Alude luego a un reclamo administrativo articulado por otros asociados en relación a la reforma del art. 51 del Estatuto social.

Sostiene que el acto administrativo cuestionado fue dictado dentro de un procedimiento ajustado a derecho y que la decisión de aprobar la reforma estatutaria comprende el ejercicio de las facultades regladas asignadas a ese Organismo en su carácter de autoridad de aplicación en materia de entidades cooperativas y mutuales, por lo que de darse curso a lo petitionado, se vulneraría lo normado en el artículo 12 de la ley 20.337.

Considera que el actor no ha alegado cuál es el perjuicio que le causa el acto administrativo cuestionado.

Menciona que el acto administrativo objetado es producto de haberse cumplimentado el procedimiento previsto en el artículo 9 de la ley





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

20.337 y la Resolución N° RESFC – 2019- 1862-APN-DI#INAES en cuanto a la aprobación de reformas estatutarias.

Destaca que debe prevalecer el interés público respecto de una reforma estatutaria aprobada en los términos del artículo 12 de la ley 20.337 sobre el que reposa la seguridad jurídica de las decisiones adoptadas en consecuencia, recordando que el acto administrativo goza de presunción de legitimidad.

Hace reserva del caso federal, ofrece prueba documental y pide que oportunamente se rechace la acción, con costas.

3) La Cooperativa de Servicios Públicos y Comunitarios de Neuquén (CALF Ltda.) presentó también su informe por medio de su apoderado.

Formuló un planteo de incompetencia que fue rechazado en el marco del art. 16 de la ley 16.986.

Objeta además la admisibilidad de la acción de amparo, advirtiendo que el actor ha condensado bajo un mismo proceso, dos objetos procesales de diversa índole sustancial y adjetiva. Por un lado, explica, subyace una pretensión impugnatoria de actos privados cooperativos, en particular de asambleas que tuvieron por aprobada una reforma estatutaria y por el otro, se plantea una impugnación a un acto administrativo emanado de un ente descentralizado (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social).

Afirma que en ninguno de los dos supuestos, ha demostrado el amparista la presencia de acto u omisión manifiestamente ilegal o arbitrario que afecte o amenace a un derecho constitucional, ni mucho menos que la tramitación de los procedimientos y/o procesos ordinarios respectivos para cada una de sus dos pretensiones, expresamente regulados en cada una de





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

las leyes aplicables, provoquen un daño grave e irreparable para el derecho que se intenta restablecer o preservar en su plenitud de ejercicio.

Recuerda, con cita de precedentes de la CSJN, que están excluidas del ámbito del amparo las cuestiones opinables y las que requieran de mayor amplitud de debate y prueba, así como los supuestos en los que exista otras vías aptas para la protección del administrado, en miras a no privar a los justiciables del debido proceso.

Opina que la cuestión de marras es muy sencilla: desde su óptica, la reforma estatutaria que modifica el artículo 42 y que suprime la necesidad de elegir delegados especiales para reformar el estatuto en modo alguno puede afectar, lesionar, alterar con arbitrariedad manifiesta derechos reconocidos al actor por la Constitución en los arts. 14 bis y 16 señalados por la actora, porque el artículo 14 bis consagra los derechos laborales y el artículo 16 consagra la igualdad formal de los habitantes. Considera que a lo sumo el actor debió invocar el derecho a asociación, pero aún así - expresa- bien se sabe que ninguno de estos derechos son absolutos y el derecho a asociación está sujeto a reglamentaciones.

Repasa las etapas transitadas para lograr la inscripción de las reformas al Estatuto introducidas por la Asamblea del 8 de agosto de 2016, destacando que fue el INAES el ordenó la subsanación del art. 42 indicando que debía realizarse mediante Acta de Consejo de Administración conforme surge del Dictamen del 12 de octubre de 2023.

Fue por eso, explica, que por Acta 2261 de Consejo de Administración de fecha 1 de noviembre de 2023 se realizaron subsanaciones y precisiones y enviaron a INAES.

Aclara que las reformas estatutarias se integran con la voluntad del Órgano de Contralor INAES, quien hace un control no solo de la





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

legalidad, tanto de las normas imperativas como de aquellas que las partes se pueden apartar y también de que el Estatuto no tenga contradicciones que puedan afectar su interpretación.

Explica que el Dictamen Jurídico del INAES observó diversos artículos indicando que debían ser subsanados (como es lo habitual) por el Consejo de Administración, que debía adaptar el Estatuto a las prescripciones del INAES.

Entre las disposiciones observadas, apunta, se encontraba el art. 42 que en la versión aprobada por la Asamblea del año 2016 mantenía el recaudo de que las decisiones relativas a las reformas del Estatuto, cambio de objeto social, fusión o incorporación o de disolución de la Cooperativa, exigían una mayoría de dos tercios de los Delegados presentes en el momento de la votación y una convocatoria especial para que los asociados elijan Delegados con mandato especial, los cuales cesarían en sus funciones luego de finalizada la Asamblea.

Señala que el INAES observa el punto porque su redacción era confusa e imprecisa. La imprecisión, añade, derivaba de la incongruencia de la redacción del art. 42 con el texto de la ley de cooperativas y con el propio texto del artículo 46. En este sentido, expone que la ley de cooperativas solo requiere, para cualquier modificación del estatuto (art 53) una mayoría y quorum agravado de 2/3 de los miembros de la asamblea, pero no exige la constitución de una asamblea especial de delegados elegidos a esos efectos.

La incongruencia, agrega, se verificaba también dentro del propio texto del estatuto porque su artículo 46 regula las facultades de la asamblea en los siguientes términos: "*Es de competencia exclusiva de la Asamblea siempre que el asunto figure en el Orden del Día, la*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

consideración de: 1) ... 4) Fusión o incorporación. 5) Disolución. 6) Cambio de objeto social.....9) Modificación del estatuto... ”.

De modo que por un lado daba a la asamblea ordinaria y extraordinaria la competencia para modificar el Estatuto sin una convocatoria de delegados especiales, y por el otro, contenía la cláusula objetada por INAES.

Por ello y por la falta de consonancia con la norma nacional y por la falta de armonía con el texto estatutario, explica, se procedió a quitar la necesidad de *“una convocatoria especial para que los asociados elijan Delegados con mandato especial”*, decisión que fue aprobada por el INAES.

Asegura que el mecanismo utilizado (acta del Consejo de Administración) es el regular en este tipo de casos porque de lo contrario todas las observaciones que realiza el INAES hubieran exigido realizar nuevamente una asamblea especial de delegados y el trámite de modificación sería inagotable.

Recuerda que las nulidades absolutas son aquellas que violan el orden público, la moral, las buenas costumbres y aquellas que violentan normas imperativas que en el caso la ley de cooperativas hubiera establecido. En el caso, alega, el artículo 53 de la Ley 20.337 no exige que la asamblea que reforme el estatuto se conforme con delegados especiales. De modo que si se pretendía la nulidad de la resolución del Consejo de Administración 2261, apunta, la vía que debió recorrer el asociado es demandar la nulidad de la decisión en función de lo prescripto por el artículo 62 de la Ley de Cooperativas que se aplica analógicamente a las resoluciones del consejo, como bien pacífica doctrina legal y judicial así lo determinaron y que impone un plazo de tres meses para demandar.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

Remarca que el actor tampoco justificó cuál es el daño o la lesión que justifica la nulidad pretendida.

Ofrece prueba documental y solicita que se rechace la acción de amparo, con costas.

4) No habiendo las partes ofrecido otra medida de prueba que la documental, se llamó AUTOS para dictar sentencia; y

CONSIDERANDO: 1. Que el actor demanda a la Cooperativa Provincial de Servicios Públicos y Comunitarios de Neuquén Limitada (CALF) y al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) con el objeto de que se declare la nulidad de la Resolución INAES RESFC-2023-5265 APN-DI#INAES -que aprobó una reforma estatutaria de CALF que no habría sido aprobada de manera reglamentaria- y consecuentemente, de la convocatoria efectuada por el Consejo de Administración de la Cooperativa a asamblea ordinaria de delegados para el día 12 de abril de 2025 con el objeto de llevar a cabo nuevas reformas del estatuto, lo que hizo siguiendo el procedimiento vigente en el estatuto actual cuya aprobación por parte de la autoridad de aplicación se impugna.

Las demandadas objetan la admisibilidad de la acción y señalan que el accionante no ha invocado el perjuicio que le ocasionan las decisiones recurridas.

INAES sostiene además que el acto administrativo cuestionado fue dictado dentro de un procedimiento ajustado a derecho y que la decisión de aprobar la reforma estatutaria comprende el ejercicio de las facultades regladas asignadas a ese Organismo en su carácter de autoridad de aplicación en materia de entidades cooperativas y mutuales, por lo que, de darse curso a lo peticionado, se vulneraría lo normado en el artículo 12 de la ley 20.337.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

CALF, por su lado, asegura que el mecanismo utilizado (acta del Consejo de Administración) es el regular para subsanar las observaciones a las reformas estatutarias que formula la autoridad de aplicación porque de lo contrario, todas las observaciones que realiza el INAES hubieran exigido realizar nuevamente una asamblea especial de delegados y el trámite de modificación sería inagotable. Destaca que el art. 53 de la ley 20.337 no exige que la asamblea que reforme el estatuto se conforme con delegados especiales.

2. Previo a todo y en relación al planteo que introduce INAES vinculado con la falta de cumplimiento del art. 8 de la ley 25.344 (Capítulo II, segundo párrafo), sólo cabe mencionar que dicha norma es inaplicable al trámite que nos ocupa. En efecto, no fue necesario cumplir con el procedimiento previsto por arts. 8, 9 y 10 de la ley 25.344 por que el art. 11 de la misma norma expresamente dispone que *“En los juicios de amparo y procesos sumarísimos no será de aplicación lo dispuesto en los artículos 8º, 9º y 10 de la presente ley.”*.

Tramitando la presente por la vía del amparo, no era procedente exigir la previa comunicación a la Procuración del Tesoro de la Nación contemplada en el art. 8 de la ley, ni emitir decisión alguna sobre la habilitación de la instancia judicial.

Ello sentado, y puesta a analizar si la vía procesal escogida para encauzar la pretensión es formalmente adecuada, tenemos que las objeciones planteadas apuntan, por un lado, a señalar la inexistencia de la ilegalidad o arbitrariedad manifiestas que configuran el presupuesto esencial de la acción de amparo; por el otro, la presencia de otros medios judiciales idóneos para ventilar el asunto; finalmente, se invoca también la necesidad de mayor debate y prueba.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

En relación a la exigencia prevista por el art. 2 inc. a) de la ley 16.986 –modificada por el art. 43 de la C.N., que supedita la admisibilidad de la acción a la inexistencia de “*otro medio judicial más idóneo*” para ventilar la cuestión, tenemos que no existe unanimidad doctrinaria sobre el alcance de la fórmula utilizada en dicha cláusula constitucional.

Algunos autores opinan que la acción de amparo mantiene el carácter subsidiario, residual, como vía excepcional y heroica, que se le atribuía en forma previa a la incorporación del instituto en la Carta Magna. Pero hay quienes sostienen que luego de 1994, el amparo es una acción-directa, utilizable siempre que sea la más idónea para lograr el reconocimiento de los derechos afectados.

Esta última interpretación sería más acorde al nuevo texto constitucional.

Pero inclusive en este marco, aceptando que se trata de una acción directa, la dificultad estriba en definir el concepto de “**idoneidad**”.

Es que resulta claro que la acción de amparo no está destinada a sustituir o reemplazar los demás medios ordinarios para la solución de las controversias, y procederá solo cuando demuestre ser más idónea que aquellos para la protección del derecho.

También, que la idoneidad no está necesariamente vinculada con la celeridad, pudiendo en ocasiones resultar más idónea la vía que permite una mayor amplitud de prueba y debate.

El doctor Ricardo Lorenzetti ha expresado en su obra “*Las normas fundamentales de derecho privado*” (Editorial Rubinzal Culzoni, pág. 298) que “*El peticionante no debe probar el carácter subsidiario respecto del proceso ordinario. Debe demostrar el supuesto de hecho requerido por la norma, esto es, la idoneidad. De tal modo deberá*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

presentar al juez una situación de urgencia tal, para la que la medida solicitada es el medio apto. La violación a que da lugar la acción debe ser manifiesta. Este requisito debe ser demostrado por el accionante, prima facie, y su falta de prueba autorizará al rechazo in limine de la acción".

Opina el autor que “Mediante estos dos elementos de la subsidiariedad débil y la violación manifiesta se establecen límites que evitan la desnaturalización del instituto. No cabe caer en una "sumarización" total, generalizada, que sacrificaría valores o principios de rango superior (art. 18, Const. Nac.), ya que la Justicia requiere "siempre" de un tiempo propio, que, si le es privado, produce consecuencias "irreparables" a los fines específicamente "de la justicia".

Habrán ocasiones en las cuales el proceso ordinario resultará ser la vía más idónea por brindar un marco de debate y producción de prueba que permite elaborar un análisis con la debida profundidad al no existir la nota de urgencia que caracteriza al amparo. Y otras en las cuales aquel no será necesario y la acción constitucional será admitida.

En el caso que nos ocupa, tenemos que las partes no han ofrecido medida probatoria alguna más allá de la documental ya agregada al expediente. De hecho, no hay discusión sobre los hechos que generan el conflicto, que han sido admitidos por las accionadas, que defienden la regularidad de su actividad.

El debate gira básicamente en torno a una cuestión jurídica, referida a la legitimación del actor para cuestionar los actos objetados y la regularidad de la actividad del ente de control al aprobar la reforma estatutaria y de los actos que en consecuencia de tal decisión adoptó la Cooperativa.

Tal es el meollo del tema a decidir.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

De modo que el marco de debate y prueba que ofrece el amparo es suficiente para dilucidar la cuestión.

En cuanto a la urgencia por resolver la cuestión, tenemos que el acto administrativo objetado fue emitido el 25 de noviembre de 2023, y ya dio lugar a que se aplicara el art. 42 del Estatuto reformado, lo que provocará -de no decidirse con premura sobre la cuestión planteada- sucesivos inconvenientes en la vida institucional de la Cooperativa, lo que ha sido puesto de resalto por el mismo INAES al presentar su informe (considerando dicho organismo que debe prevalecer el interés público respecto de una reforma estatutaria aprobada en los términos del artículo 12 de la ley 20.337 sobre el que reposa la seguridad jurídica de las decisiones adoptadas en consecuencia).

Hallo también presente la nota de urgencia requerida por la vía elegida.

Ello es suficiente para descartar el cuestionamiento dirigido a la admisibilidad de la acción.

3) Despejado ese valladar, e ingresando a analizar la fundabilidad de la pretensión, estimo útil recordar que según explica Alberto Víctor Verón en *“Tratado de las Cooperativas”*, Tomo I, pág. 193 (Editorial La Ley, julio de 2009), el estatuto es *“el conjunto de disposiciones que complementan la LCoop”*, y constituye *“la ley fundamental de la cooperativa”*, y deben ser respetados por sus miembros, ya que a ellos se someten para formar parte del cuerpo social, salvo los derechos que la ley establezca.

En el Tomo III, pág. 61 de la misma obra, el autor explica que la modificación del estatuto requiere el cumplimiento de una serie de formalidades y requisitos internos y administrativos que, en conjunto,





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

conforman el “acto jurídico necesario” para que las modificaciones estatutarias tengan plenos efectos legales. Señala que *“el legislador ha establecido un procedimiento formalista que necesariamente debe ser observado, so pena de nulidad, y un complejo sistema de garantías a favor de la cooperativa, de los accionistas o asociados e incluso de los terceros acreedores. Básicamente, y desde un punto de vista formal, para que el acuerdo de modificaciones estatutarias sea reputado válido es preciso que haya sido adoptado por el órgano social competente (asamblea), que la convocatoria a dicha asamblea exprese con claridad los extremos que van a ser objeto de modificación y que la asamblea lo haya decidido con la concurrencia de accionistas y capital estipulado en la normativa cooperativa”*.

Luego, el art. 12 de la ley 20.337 indica que *“para la vigencia de las modificaciones estatutarias se requiere su aprobación por la autoridad de aplicación y la inscripción en el registro de ésta. A tal efecto se seguirá en lo pertinente, el trámite establecido en el artículo 9°.”*

Tal como ha sido relatado por las partes y surge además del expediente administrativo EX-2023-121405794 acompañado por INAES, en el caso el art. 42 original del Estatuto de CALF preveía lo siguiente:

*“Las resoluciones de las Asambleas se adoptarán por simple mayoría de los presentes en el momento de la votación, **con excepción de las relativas a las reformas del Estatuto, cambio de objeto social, venta o transferencia de servicios sociales implementados; fusión o incorporación o de disolución de la Cooperativa, para las cuales se exigirá una mayoría de dos tercios de los Delegados presentes en el momento de la votación y una convocatoria especial para que los asociados elijan Delegados con mandato especial, los cuales cesarán en sus funciones luego de***





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

finalizada la Asamblea. Los que se abstengan de votar serán considerados a los efectos del cómputo, como ausentes". (el resaltado es propio).

La reforma del Estatuto -y otras decisiones como el cambio de objeto social, venta o transferencia de servicios sociales implementados, fusión o incorporación o disolución de la cooperativa- requería entonces una mayoría especial (dos tercios de los delegados presentes al momento de la votación) y un mecanismo extraordinario: la decisión de la reforma debía ser adoptada por un cuerpo de delegados especiales elegidos previamente por la asamblea de delegados permanentes, a los que la asamblea les otorgaba mandato especial para reformar el estatuto.

En la asamblea celebrada el 8 de agosto de 2016 -plasmada en el Acta N° 46/2016, acompañada como prueba documental por el actor-, dicha norma se modificó únicamente para excluir del cumplimiento de los recaudos especiales a la “*venta o transferencia de servicios sociales implementados*”. En lo demás, la norma no fue alterada. El mecanismo de selección de delegados especiales para las demás decisiones (reforma del estatuto incluida) fue mantenido.

El art. 42 quedó entonces redactado, conforme la decisión de la asamblea del 8 de agosto de 2016, del siguiente modo:

“Las resoluciones de las Asambleas se adoptarán por simple mayoría de los presentes en el momento de la votación, con excepción de las relativas a las reformas del Estatuto, cambio de objeto social, fusión o incorporación o de disolución de la Cooperativa, para las cuales se exigirá una mayoría de dos tercios de los Delegados presentes en el momento de la votación y una convocatoria especial para que los asociados elijan Delegados con mandato especial, los cuales cesarán en





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

sus funciones luego de finalizada la Asamblea. Los que se abstengan de votar serán considerados a los efectos del cómputo, como ausentes”.

Así surge de la pág. 13 del PDF denominado “EX-2023-121405794- PARTE 1”.

No existe controversia entre las partes sobre el punto.

Relatan las accionadas que presentado el pedido de aprobación e la reforma en el INAES, el expediente quedó paralizado por diversas alternativas hasta que en 2023 su trámite fue impulsado.

Para ello, se convocó (pág. 17 del PDF denominado EX-2023-152485779- PARTE 1) a una asamblea extraordinaria de delegados a celebrarse el 16 de septiembre de 2023, en cuyo orden del día se incluyó como punto 2) la *“Consideración de la confirmación de la decisión adoptada en Asamblea Extraordinaria -Acta N° 46/2016 para su reingreso al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social -INAES”.*

Es así que dicha asamblea sesionó en la fecha indicada y resolvió aprobar *“por unanimidad la confirmación de la decisión adoptada en Asamblea Extraordinaria – ACTA N° 46/2016 para su reingreso al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social”.*

Ninguna modificación introdujo -no podía hacerlo, no había sido convocada para ello ni era el órgano competente ya que no se trataba de delegados especiales- en la redacción del art. 42 del estatuto, aprobada por la asamblea del 8 de agosto de 2016.

Reingresado el trámite en INAES, en la página 28 a 31 del PDF denominado “EX-2023-121405794- PARTE 1” obra el dictamen jurídico expedido por el organismo de contralor.

En él, se formulan diversas observaciones a las reformas propuestas pero en lo que nos interesa, se indica respecto del art. 42, lo





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

siguiente: “Con respecto a la **incorporación** del siguiente texto “y una convocatoria especial para que los asociados elijan Delegados con mandato especial, los cuales cesarán en sus funciones luego de finalizada la Asamblea” se desprende que el mismo **no es preciso, por lo que se solicita explicaciones con respecto a su implementación.**” (el resaltado es propio).

En primer lugar, cabe observar que no se trataba de una norma incorporada en la reforma, **sino que estaba incluida en el estatuto vigente ya aprobado por la autoridad de aplicación**, de modo que nada debía autorizarse al respecto porque la reforma de dicho artículo afectaba únicamente la exclusión de la venta o transferencia de servicios sociales implementados.

Pero además, el dictamen no objetaba la cláusula en sí, sino que solamente requería precisiones sobre el alcance y mecanismo con que sería implementada la metodología de reforma propuesto. No era necesario alterar el contenido de la norma, sino tan solo darle explicaciones al INAES sobre la modalidad con que la disposición se aplicaría (y de hecho, se venía aplicando).

Ello derivó en que el Consejo de Administración decidiera el 1 de noviembre de 2023 mediante Acta 2261/23 (obstante en la página 35 a 46 del PDF en el que el actor adjuntó su prueba “Documental”) **modificar -sin atribuciones estatutarias para hacerlo-** el art. 42 en dos aspectos: aclarando que la remoción de consejeros y síndicos no quedaba sujeta a la mayoría simple sino a la prevista específicamente en el art. 47, y **eliminando el mecanismo de convocatoria especial para que los asociados elijan Delegados con mandato especial**, como recaudo





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

necesario para llevar a cabo reformas estatutarias o decidir el cambio de objeto social, la fusión o incorporación o la disolución de la Cooperativa.

CALF admite en su informe que así fueron los hechos.

Lo justifica en la circunstancia de tratarse del mecanismo “habitual”.

Lo relata así: *“Conforme surge del documento agregado en Anexo 4 correspondiente al Dictamen del INAES se observan modificaciones a varios artículos y se pide que esa modificación sea integrada (como es lo habitual) por el Consejo de Administración quien debe adaptar el Estatuto a las prescripciones del INAES.”*

Cierto es que en la parte final el mismo Dictamen Jurídico señala que *“Las observaciones indicadas deberán subsanarse mediante Acta de Consejo de Administración, en la cual se deberá transcribir en forma íntegra el texto de los artículos reformados en su redacción definitiva...”*.

Pero ello no torna válida la reforma efectuada por un órgano que no era el competente (Consejo de Administración en lugar de asamblea de delegados especiales) sino por el contrario, torna inválida e ilegítima la actividad desplegada por la autoridad de contralor, que de manera evidente promovió que se reformara el estatuto por medio de procedimientos que no eran los previstos en la ley fundamental de la cooperativa (estatuto).

El órgano que debía velar por el cumplimiento de las normas estatutarias, y a cuyo control se somete la aprobación de las reformas para verificar en primer lugar y antes de ingresar a examinar su contenido, si fueron generadas a través de los mecanismos estatutarios vigentes para hacerlo -mecanismo que la misma autoridad de aplicación avaló en primer





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

lugar para que tuviera validez y entrara en vigencia, al constituirse la cooperativa-, promovió que dicho procedimiento fuera obviado.

La ilegalidad de dicha actividad estatal es, a mi modo de ver, manifiesta.

Y aún cuando la decisión del Consejo de Administración no haya sido objetada, sí lo fue el acto administrativo que sobre su base, aprobó la reforma estatutaria (Resolución RSDFC-2023-5265-APN-DI#INAES, obrante en la página 53/55 del PDF denominado “EX-2023-121405794- PARTE 5”).

En esta dirección, observo entonces que el acto administrativo no se basó en el derecho aplicable (art. 7 inc. b ley 19.549), por cuanto aprobó una reforma (la del art. 42 cuestionada) que fue llevada a cabo sin cumplir con “*la ley fundamental*” de la Cooperativa CALF, en el caso, sin convocarse a la asamblea para que eligiera a los delegados que llevarían a cabo la reforma. De hecho, la reforma ni siquiera fue aprobada por la asamblea de delegados ordinarios o permanentes, sino por el Consejo de Administración que de manera evidente carecía de facultades y competencia para hacerlo.

En esta dirección, y a propósito de la ausencia de perjuicio que se invoca para negar la legitimación del actor y eventualmente, la presencia del caso, hallo similitud entre el caso que nos ocupa y el juzgado por la la Corte Suprema de Justicia de la Nación en Fallos: 338:249.

Allí, la CSJN consideró presente el caso judicial frente a una acción declarativa promovida por el Colegio de Abogados de Tucumán objetando ciertas reformas a la constitución local alegando que la convención había excedido su competencia material al incorporar al texto





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

constitucional cláusulas sobre puntos cuyo tratamiento no había sido habilitado por la ley que declaró la necesidad de reformas.

Puesta a verificar la existencia de un "caso" -cuando se persigue en concreto la determinación del derecho debatido entre partes adversas, el que debe estar fundado en un interés "específico", "concreto", "directo" o "inmediato" atribuible al litigante (Fallos: 322: 528; 324:2381 y 2408; entre otros)- destacó que en ese caso, no estaba *“en debate la interpretación de las normas de la Constitución, sino las mismas reglas que permiten modificarla. En el marco de su acción, el demandante sostiene que la asamblea constituyente violó los principios de la organización' republicana del poder al modificar las reglas que enmarcaban el alcance de sus tareas. Si efectivamente se incumplieron las normas que constituían el presupuesto para que la decisión mayoritaria fuese válida, entonces no está en juego la pretensión de utilizar el texto constitucional para fundamento de alguno de los derechos que de él se derivan, sino que peligra el mismo derecho fundamental a que la Constitución se mantenga (Fallos: 313:594 y 317:335, disidencias del juez Fayt).”* (el resaltado es propio).

“9º) Que, en consecuencia, en supuestos como el examinado no se está frente a un problema de legitimación corriente, pues lo que se invoca es la afectación de la fuente misma de toda legitimidad. Por este motivo, la configuración del "caso" resulta diferente a la delineada por el Tribunal en precedentes que involucraban otro tipo de derechos. En estas situaciones excepcionalísimas, en las que se denuncia que han sido lesionadas expresas disposiciones constitucionales que hacen a la esencia de la forma republicana de gobierno, poniendo en jaque los pilares de la arquitectura de la organización del poder diagramada en la Ley





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

Fundamental, la simple condición de ciudadano resultaría suficiente para tener por demostrada la existencia de un interés "especial" o "directo"... Así como. todos los ciudadanos están a la misma distancia de la Constitución para acatarla, están también igualmente habilitados para defenderla cuando entienden que ella es desnaturalizada, colocándola bajo la amenaza cierta de ser alterada por maneras diferentes de las que ella prevé" (Fallos: 317:335 y 313:594, disidencias del juez Fayt) ."

En nuestro caso, no serían todos los ciudadanos sino todos los asociados a la cooperativa, cuyo mecanismo para modificar su "ley fundamental" habría sido alterado sin seguir los procedimientos necesarios para ello.

El carácter de asociado del Sr. Ávila a CALF no ha sido cuestionado y surge de la factura de electricidad acompañada como prueba documental.

Todo lo expuesto conduce en definitiva a admitir la acción articulada contra INAES y a declarar la nulidad de la Resolución RSDFC-2023-5265-APN-DI#INAES, emitida el 25 de noviembre de 2023 (obrante en la página 53/55 del PDF denominado "EX-2023-121405794- PARTE 5").

Ello conducirá, como consecuencia lógica, a declarar la nulidad de la convocatoria llevada a cabo por CALF por edicto publicado en el Boletín Oficial según surge de la página 48 del PDF denominado "Documental" en el que obra la prueba aportada por el actor, para la asamblea extraordinaria de delegados a realizarse el día 12 de abril de 2025 cuyo orden del día incluyó la reforma de tres artículos del Estatuto social la incorporación de un cuarto, sin que tal sea el órgano competente para hacerlo.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

Es que desaparecido del mundo jurídico el acto administrativo de INAES que aprobó la reforma del estatuto con un texto distinto que el aprobado por la Asamblea del 8 de agosto de 2016 (Acta N° 46/2016), desaparece la competencia de la asamblea de delegados permanentes para modificar el estatuto social.

En esta dirección, hallo que la aparente contradicción que CALF invoca entre el art. 46 del estatuto (que establece que es competencia exclusiva de la asamblea la modificación del estatuto) y su art. 42 -que sienta las mayorías con que la asamblea toma sus decisiones y prevé este mecanismo especial de designación de delegados especiales específicamente para ciertos temas-, se resuelve a favor de la aplicación de la norma especial, de modo de dar validez a todas las disposiciones del estatuto.

Es un principio hermenéutico seguido desde siempre por la CSJN que la tarea de interpretación de las leyes lato sensu comprende la armonización de sus preceptos y su conexión con las otras normas que integran el ordenamiento jurídico (Fallos: 258:75), evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras, y adoptando como criterio verdadero el que las concilie y deje todas con valor y efecto (Fallos: 1:297; 310:195; 312:1614 y 323:2117).

Todo lo expuesto conducirá a hacer lugar a la acción de amparo articulada, con costas a las demandadas, que las soportarán mancomunadamente (art 14 ley 16.986 y arts. 68 y 75 CPCyC).

Por ello,

RESUELVO: 1) **HACER LUGAR** a la acción de amparo articulada por el Sr. José Oscar Ávila contra el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), declarando la nulidad de la





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

Resolución INAES RESFC-2023-5265 APN-DI#INAES -que aprobó una reforma estatutaria de CALF con un texto distinto que el decidido por el órgano competente de la cooperativa por Acta N° 46/2016 del 8/8/2016- y en consecuencia, **HACER LUGAR** también a la acción de amparo articulada por el Sr. José Oscar Ávila contra la Cooperativa Provincial de Servicios Públicos y Comunitarios de Neuquén Limitada (CALF) declarando la nulidad de la convocatoria efectuada por el Consejo de Administración de la Cooperativa para la asamblea de delegados a celebrarse el día 12 de abril de 2025 con el objeto de llevar a cabo nuevas reformas del estatuto siguiendo el procedimiento previsto por el estatuto aprobado por el acto administrativo anulado.

2) Con costas a las accionadas, que las soportarán mancomunadamente. Toda vez que el proceso no es susceptible de apreciación pecuniaria, desde que no se ha reclamado suma de dinero alguna, tomaré en cuenta las pautas previstas por el art. 16 y 48 de la ley 27.423. Así, considerando la trascendencia del asunto, la extensión y calidad de las labores desarrolladas, y el resultado obtenido, regulo los honorarios del Dr. FEDERICO ZANNINI, actuando como patrocinante del actor en la primera de las dos etapas que admite el presente proceso y en el doble carácter a partir del 4/9/2025 (cfr. art. 29 inc. a) de la ley 27.423), en la suma de PESOS OCHO MILLONES SESENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS (\$ 8.066.400, equivalentes a la fecha a 100 UMA, cfr. Ac. 30/2023 y Res. SGA 2996/2025 de la CSJN).

Ello, resultando 20 UMA el mínimo previsto para las dos etapas del tipo de proceso como el que nos ocupa, para el caso del profesional que actúa en el carácter de patrocinante, al que deben





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

adicionarse un 40% en caso de actuar como apoderados (arts. 20 y 48 de la ley arancelaria).

Los honorarios regulados devengarán a partir del día de la fecha, solo en caso de mora, un interés puro a la tasa que se fija en el 6% anual que se considera suficiente toda vez que el capital se mantendrá actualizado en su valor en virtud de las previsiones del art. 51 segunda parte. Ello, por no resultar posible, en atención al tipo de proceso, aplicar lo establecido por el art. 54 in fine de la ley 27.423, y de conformidad con el criterio sentado por la Alzada en “Iturra Muñoz, Ninfa Eliana c/ Estado Nacional – Servicio Penitenciario Federal- s/ amparo ley 16.986” (Expte. FGR 2060/2018/CA1, del 5/11/2018).

En lo atinente a los honorarios del Dr. Osvaldo Daniel Lasschar, encontrándose en vigencia el art. 7 del Decreto 1204/2001, no corresponde regular los mismos.

Manifieste el Dr. Martín Varni si se encuentra comprendido en los términos del art. 2 de la ley 27.423, en el plazo de cinco días, bajo apercibimiento de entender su silencio en sentido positivo y de tener por prestada su conformidad arancelaria.

3) Abone cada una de las demandadas el 50% de la tasa de justicia que se fija en la suma de pesos CUATRO MIL SETECIENTOS (\$ 4.700) (cfr. Acordada 15/2022 de la CSJN), en el término de CINCO (5) días de quedar firme la presente, bajo apercibimiento de lo dispuesto por el art. 11 de la ley 23.898.

Notifíquese y regístrese. Comuníquese a la Dirección de Comunicación y Gobierno Abierto de la CSJN (Acordada 10/2025 CSJN).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE NEUQUEN 1

MARÍA CAROLINA PANDOLFI

JUEZ FEDERAL

Fecha de firma: 02/12/2025

Firmado por: MARIA CAROLINA PANDOLFI, JUEZ FEDERAL



#39906261#482851647#20251202115559345