



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

Santo Domingo de Guzmán, D.N.
24 de octubre de 2019.

DETEREL 312/2019.

A la : Comisión Permanente de Hacienda

Vía : **Lic. Mayra Ruiz de Astwood**
Coordinadora de Comisiones Permanentes.

CC : **Lic. Mercedes Camarena Abreu**
Secretaria General Legislativa Interina

De : **Welnel D. Félix F.**
Director Depto. Técnico de Revisión Legislativa

Asunto : Opinión sobre proyecto de Ley que regula Las Cooperativas en República Dominicana.

Ref. : Oficio 00008300 d/f 12/09/2019 Exp. No. 01143-2109-SLO-SE

En atención a su comunicación de referencia, en la que nos solicita realizar el correspondiente estudio y remitir la opinión sobre el proyecto de ley indicado en el asunto. Después de analizar dicho proyecto tenemos a bien expresarle lo siguiente:

Contenido:

PRIMERO: Se trata de un Proyecto de Ley que tiene por objeto regular las cooperativas en la República Dominicana.

SEGUNDO: Este proyecto proviene del Senador Félix Ramón Bautista Rosario, depositado el 27 de agosto del 2019.

Facultad Legislativa Congresual:

La facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está sustentada en el artículo 93, literal q), que establece:

"Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución".



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Innovación y Competitividad"

Procedimiento de Aprobación

Por su naturaleza el presente proyecto de ley para los fines de su aprobación, se rige por lo establecido en el artículo 113 de la Constitución de la República, que establece: **"Las leyes ordinarias son aquellas que por su naturaleza requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los presentes de cada cámara"**.

Desmonte Legal

El Proyecto de resolución tiene como antecedentes las siguientes disposiciones legales:

- 1) La Constitución de la República del 26 de enero del año 2010.
- 2) La Ley No. 4227-55 del 6 de agosto del año 1955, que autoriza la formación y funcionamiento de sociedades cooperativas escolares en todos los establecimientos docentes.
- 3) La Ley No. 31-63 del 25 de octubre del año 1963, que crea el Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo –IDECOOP-
- 4) La Ley No. 28-63 del 28 de octubre del año 1963, que declara obligatoria la enseñanza del cooperativismo.
- 5) La Ley No. 127-64 del 27 de enero del año 1964, sobre Sociedades Cooperativas de la República Dominicana.
- 6) La Ley No. 77-66 del 3 de diciembre del año 1966, que modifica los artículos 25, 26 y 34 de la Ley 31-63 del 25 de octubre del año 1963.
- 7) La Ley No. 557-70 del 8 de abril del año 1970, que modifica los artículos 25, 26 y 34 de la Ley 31-63, del 25 de octubre del año 1963.
- 8) La Ley 1-12 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, del 25 de enero de 2012.
- 9) El Decreto número 1498-71 del 17 de septiembre del año 1971, sobre Descuentos por Nómina a los Empleados Públicos y Privados.
- 10) El Decreto número 623-86 del 25 de julio del año 1986, para la aplicación de la Ley No. 127-64 del 27 de enero del año 1964.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

Análisis Legal y Constitucional

En cuanto al aspecto legal tenemos las siguientes observaciones

1. El proyecto de ley presenta en sus vistos algunas normas que en su redacción no cumplen con los criterios establecidos en la Técnica Legislativa. Al respecto es preciso señalar que los vistos son las normas legales que tocan y sirven de sustento a la ley, debiendo para su elaboración colocarse el número con el que fue promulgada, la fecha de su promulgación y el nombre que la identifica, tal cual fue promulgado. Del mismo modo, los vistos deben de ser ordenados según la jerarquía de la norma, debiendo colocarse primero la Constitución de la República, seguido por los tratados internacionales, las sentencias vinculantes del Tribunal Constitucional (si las hubiere), las leyes, decretos, resoluciones y las ordenanzas; y entre éstos el orden cronológico partiendo de la más antigua hasta la más reciente.

1.1 Sugerimos incluir como parte de los vistos, a la Resolución No. 490-06 que aprueba el Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981, las Recomendaciones Nos. 193, sobre la Promoción de las Cooperativas, 2002 y 194 sobre la Lista de Enfermedades Profesionales, adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, promulgada el 13 de diciembre de 2006; ya que en esta se establece el reconocimiento por parte del Estado dominicano a las recomendaciones sobre la promoción de las cooperativas, incluyendo los principios que sustentan el cooperativismo, establecidos por la Alianza Cooperativa Internacional, los cuales forman parte del contenido del proyecto de ley. Por todo lo antes señalado, sugerimos la presente redacción alterna:

VISTA: La Constitución de la República.

VISTA: La Ley No. 4227 del 6 de agosto del año 1955, que autoriza la formación y funcionamiento de sociedades cooperativas escolares en todos los establecimientos docentes.

VISTA: La Ley No. 31 del 25 de octubre del año 1963, que crea el Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo –IDECOOP.

VISTA: La Ley No. 28 del 28 de octubre del año 1963, que declara obligatoria la enseñanza del cooperativismo.

VISTA: La Ley No. 127 del 27 de enero del año 1964, sobre Sociedades Cooperativas de la República Dominicana.

VISTA: La Ley No. 77 del 3 de diciembre del año 1966, que modifica los artículos 25,26 y 34 de la Ley 31-63 del 25 de octubre del año 1963.



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Innovación y Competitividad"

VISTA: La Ley No. 557 del 8 de abril del año 1970, que modifica los artículos 25, 26 y 34 de la Ley 31-63, del 25 de octubre del año 1963.

VISTA: La Ley 1-12 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, del 25 de enero de 2012.

VISTO: El Decreto número 1498 del 17 de septiembre del año 1971, sobre Descuentos por Nómina a los Empleados Públicos y Privados.

VISTO: El Decreto número 623-86 del 25 de julio del año 1986, para la aplicación de la Ley No. 127-64 del 27 de enero del año 1964.

1) El artículo 209 del proyecto de ley establece, que la Superintendencia de Cooperativas de la República Dominicana es una institución descentralizada estatal, con personería jurídica, patrimonio propio e independiente y duración ilimitada, con todos los atributos inherentes a tal calidad, la cual será de carácter público y se le dota de plena capacidad para contratar, adquirir derechos y contraer obligaciones; y más adelante en el párrafo II del referido artículo establece que estará bajo la "dependencia" del Ministerio de Hacienda.

- 1.1 Al respecto es preciso señalar que cuando un órgano de la administración pública está dotado de "personería jurídica", es decir, que posee la capacidad de asumir una actividad o una obligación que produce una plena responsabilidad jurídica, tanto frente a sí misma como respecto a terceros, además de poseer patrimonio propio y la plena capacidad para contratar, adquirir derechos y contraer obligaciones, nos encontramos ante un organismo de naturaleza "autónoma".
- 1.2 En ese sentido la Ley No.247-12, Orgánica de Administración Pública, establece que la dependencia de un organismo a un ministerio no es propia de la naturaleza de un organismo autónomo, sino de aquellos que forman parte de las dependencias internas del ministerio, en ese sentido el artículo 27 de la referida ley establece: ***"Los órganos de los ministerios con competencias sustantivas se relacionarán jerárquicamente en una estructura descendente de acuerdo a los siguientes niveles: viceministerios, direcciones generales, direcciones, departamentos, divisiones y secciones"***, de lo que se desprende que tales estamentos y sus nomenclaturas, por su jerarquía y dependencia, no pueden ser creadas como órganos autónomos, bajo los criterios de autonomía financiera y técnica, sino exclusivamente como un órgano dependiente del ministerio correspondiente.
- 1.3 Es por lo antes señalado, que por tratarse de un organismo con carácter de autonomía, lo que procede es la "adscripción" y no la dependencia. Es por esto



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

que sugerimos que la superintendencia de cooperativas al ser un organismo autónomo, debe establecerse adscripción al Ministerio de Hacienda.

2. Observamos en el artículo 234 del proyecto de ley establece la creación de un departamento jurídico como parte de las estructuras de las Superintendencia de Cooperativas.

2.1 Al respecto es preciso señalar, que un departamento es una estructura inferior dentro de la organización interna de los organismos autónomos y de las dependencias de los misterios. La creación de las estructuras inferiores deben ser establecidas por reglamento del Presidente de la República bajo la elaboración del Ministerio de Administración Pública en coordinación con el ministerio correspondiente en los casos de órganos dependientes del ministerio, al tenor de lo establecido en el artículo 27 de la Ley No.247-12, Orgánica de Administración Pública. En los casos de organismos autónomos adscritos al ministerio, como es el caso de la especie, el numeral 4 del artículo 51 de la referida ley, expresa, que *"la ley que los cree debe establecer su estructura organizativa interna a nivel superior"*, entendiéndose por esto, el consejo y las direcciones. Por su naturaleza, un departamento, oficina o unidad, dependen su creación y existencia a criterios internos circunstanciales del organismo, por lo que su creación no debe establecerse mediante la rigurosidad de una ley, sino mediante reglamentación interna. Por lo antes expuesto sugerimos la eliminación del artículo 234.

3. Los artículos 157 y 158 del proyecto de ley expresan lo siguiente:

Artículo 157: *Se declara obligatoria la enseñanza del cooperativismo en el segundo curso de ambos ciclos de la educación media, incluidas las modalidades Técnico-Vocacional y Educación Especial.*

Artículo 158: *La SUPERCOOP y el Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD), realizaran la coordinación necesaria a los fines de incluir en la Motriz Curricular de los Planes de Estudios correspondientes, los programas de enseñanza de cooperativismo a implementarse, a más tardar, dentro de los tres años posteriores a la entrada en vigencia de la presente Ley.*

3.1 Al respecto es preciso señalar, que mediante la Ley No.66-97, de fecha 9 de abril de 1997, General de Educación, el legislador le otorgó al Consejo Superior de Educación la atribución como órgano superior del sistema educativo nacional la facultad de realizar los estudios y las investigaciones pertinentes tendentes a actualizar o reformar la currícula estudiantil y determinar en cuales niveles y modalidades se debe implementar.



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Innovación y Competitividad"

- 3.2 La decisión de la enseñanza del cooperativismo como una asignatura básica a ser impartida en el segundo curso de educación media, debe de ser dejado al estudio y ponderación del Consejo Superior de Educación, quien es el que tiene esta facultad conforme a la Ley No.66-97, basados en estudios técnicos que estos realizan, entendiendo además, que la categorización mediante una ley de una asignatura como básica y en qué nivel de impartirá no es lo más apropiado, puesto que estaríamos petrificando con la rigurosidad de una ley, un aspecto de naturaleza cambiante, cuya modificación posterior tendría que hacerse a través de una ley. Partiendo de lo antes señalado, sugerimos readecuar la redacción del artículo, estableciendo el mandato de que la misma sea incluida dentro de la currícula del sistema educativo nacional, pero los criterios para la forma de su implementación, dejarlo bajo el criterio del Consejo Superior de Educación. Sugerimos la siguiente redacción:

"Artículo____. Inclusión de contenidos. Se incluye dentro del currículo del sistema educativo nacional en el nivel escolar, contenidos educativos sobre la enseñanza del cooperativismo.

Artículo____. Implementación. El Consejo Nacional de Educación establecerá en cuales niveles de la educación escolar, pública o privada, serán impartidos los contenidos educativos sobre la enseñanza del cooperativismo."

4. En la conformación del Consejo, establecido en el artículo 236 del proyecto de ley, observamos que el mismo establece que la presidencia de este estará a cargo del Superintendente de Cooperativas. Al respecto es preciso señalar que la Ley No.247-12, Orgánica de Administración Pública, establece que los organismos autónomos que se creen, estarán adscritos al ministerio que sea rector del sector de políticas públicas afines a su misión y competencia, ejerciendo el órgano de adscripción el respectivo control tutelar sobre los entes públicos descentralizados que le estén adscritos.

- 4.1 Es por esto que el consejo directivo debe de ser presidido por el representante del ministerio a fin a la naturaleza del órgano creado y adscrito, siendo en el caso de la especie, al Ministerio de Hacienda.

- 4.2 De lo antes expresado, sugerimos que el artículo sea modificado, estableciendo que la presidencia del consejo directivo de la Superintendencia de Cooperativa este a cargo del ministro de hacienda o su representante.

5. El capítulo VII, sección I, artículo 229, establece la creación de una estructura como parte de la superintendencia, denominada "DE LA SECRETARIA-ASESORIA LEGAL DEL CONSEJO DE DIRECTORES". Observamos que el proyecto de ley crea una estructura a cargo para el que funja como secretario del consejo.



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Innovación y Competitividad"

5.1 Al respecto es preciso señalar, que las reuniones de los consejos atienden a disposiciones emanadas de la misma ley, en cuanto a reuniones ordinarias cada cierto tiempo o extraordinarias a solicitud de uno o parte de los miembros, por lo que la creación de un cargo dentro de la estructura de la superintendencia cuya función solo es realizada cuando el consejo se reúne no es lo más apropiado. La función de secretario del consejo atiende a criterios circunstanciales y transitorios, que se activa con la convocatoria y reunión, y cesa al término de las mismas. Es por esto que por costumbre legislativa quien funge como secretario del consejo, con voz pero sin voto, es quien ejerce las atribuciones del director ejecutivo del organismo autónomo. Es por esto que sugerimos que sea el Superintendente de Cooperativas, quien es el encargado de la ejecución de las decisiones del consejo directivo, quien funja como secretario en las reuniones del consejo, con derecho a voz pero sin voto.

6. El artículo 22, establece lo siguiente :

"Artículo 22. Registro y autorización. Para solicitar el registro y autorización para operar en la República Dominicana, las Cooperativas, Federaciones u Organismos Confederados deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Haber surgido como Cooperativa, Federación u Organismo Confederado de acuerdo con la Ley 127/64 y haber recibido el Decreto de Incorporación del Poder Ejecutivo.
- b) Tener como objetivo social la realización de actividades socio-económicas y culturales en beneficio de sus asociados y de la comunidad, basadas en los principios y valores universales estatuidos por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI).
- c) Haber adecuado sus estructuras sociales y administrativas a las disposiciones de la presente Ley."

6.1 De la lectura del presente artículo, se infiere que las Cooperativas, Federaciones u Organismos Confederados existentes a la entrada en vigencia de la ley, deberán registrarse y recibir una nueva autorización para operar en el país, debiendo adecuar sus estructuras sociales y administrativas a las disposiciones establecidas por el proyecto de ley.

6.2 Al respecto es preciso señalar que las leyes rigen para el porvenir operando la retroactividad solo cuando beneficie a la persona. Es por esto que establecer que las Cooperativas, Federaciones u Organismos Confederados existentes a la entrada en vigencia de la ley deban solicitar un nuevo registro y autorización para



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Innovación y Competitividad"

operar basados en los requisitos establecidos por la nueva ley no es lo más adecuado, ya que se le violentarían derechos ya adquiridos con anterioridad.

- 6.3 Al respecto el Tribunal Constitucional en su sentencia (TC/0086/14 del 21 de mayo de 2014), estableció que la ultraactividad de la ley implica que los efectos de las leyes anteriores sigan vigentes aun con la existencia de leyes posteriores contrarias, siempre que los mismos se hayan generado antes de la vigencia de la última ley. Es por ello que lo prudente es establecer un mandato transitorio, dentro del capítulo de las disposiciones transitorias, con un plazo prudente, que podría ser de un año, para que las cooperativas que estén funcionando a la entrada en vigencia de la nueva ley hagan sus transformaciones internas necesarias adecuadas a los mandatos de la nueva ley.

7. Los artículos 48 y 49 del proyecto de ley expresan:

"Artículo 48. Suspensión de derechos. Los socios podrán ser suspendidos en sus derechos o excluidos, por las causas previstas en el Estatuto o Resoluciones de la Asamblea General, adoptadas con anterioridad a la comisión de la falta que se le imputa.

Artículo 49. Escala de faltas y sanciones. El Estatuto fijará la escala de faltas y sanciones, así como el estamento encargado de aplicarlas, acorde con la presente Ley. También establecerá el mecanismo de notificación de cargos, citación, audiencia para conocer los cargos, medios de defensa del imputado, notificación de sanción o descargo y el proceso a seguir para la apelación."

- 7.1 Al respecto es preciso señalar, que si bien es cierto que en virtud de la naturaleza abiertas o cerradas de las cooperativas, y la facultad reglamentaria y estatutaria de sus respectivas asambleas, el mandato de los artículos 48 y 49 del proyecto de ley establece sin distinción que un socio puede ser suspendido o excluido de la cooperativa por la comisión de faltas no previstas en la ley, sino que serán previstas por resoluciones, y cuyas sanciones y respectivos procedimientos de apelación de la decisión también serán establecidos con posterioridad en los estatutos, por la misma asamblea. Al respecto es preciso señalar que la ley establece la suspensión o exclusión de un derecho consagrado por la Constitución de la República, como es el derecho a la libre asociación consagrado en su artículo 47 el cual establece: **"Toda persona tiene derecho de asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley"**, sin que previamente esta consigne en su cuerpo legal cuales hechos son considerados faltas, ni sus consiguientes sanciones; como tampoco cuales serían los mecanismos procedimentales para una revisión o revocación de la medida, dejando todo esto de manos de la mismas instancia sancionadora.



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Innovación y Competitividad"

- 7.2 A consideración del Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0032/12, "todo reglamento debe limitarse a aclarar u ordenar el contenido de la ley, pero nunca crear situaciones nuevas no previstas en los textos legales". Debiendo este subordinarse y sustentarse en el mandato previo de la ley, ya que de no ser así genera inseguridad jurídica para quien se le aplica. De lo antes señalado, sugerimos que sean consignadas en el cuerpo de la ley, las faltas atribuibles a los socios, sus sanciones y procedimiento de apelación de las mismas.

Análisis Lingüístico y de la Técnica Legislativa

En cuanto al análisis de los aspectos lingüísticos y de la técnica legislativa, entendemos oportuno hacer los siguientes señalamientos:

- 1) Observamos que los considerandos no están enumerados. Al respecto es preciso señalar, que al ser los considerandos las motivaciones que justifican la pertinencia de la norma, los mismos deben de ser enumerados para que estos sean individualizados dentro del texto, además de asegurar una mejor ubicación de los mismos. Debiendo presentarse de este modo:

Considerando Primero: Que...

Considerando Segundo: Que...

- 2) Sugerimos en los vistos y en todas las divisiones en incisos que presenta el proyecto de ley, sustituir el punto por el punto y coma, ya que en los expresado en los mismos poseen un relación secuencial directa. Como ejemplo presentamos los considerandos:

Considerando primero: Que el cooperativismo constituye una actividad generadora de cohesión social, mejoramiento de las condiciones de vida de sus afiliados y familiares, contribuyendo a combatir la pobreza por vía de una más equitativa redistribución del ingreso, lo cual es preciso fomentar y mantener en el país para beneficio de la sociedad;

Considerando segundo: Que tanto por el número de instituciones que conforman el sector cooperativo nacional, como por la cantidad de socios que la integran, es indudable que las cooperativas contribuyen de manera significativa con el desarrollo socio-económico del país, por lo que se hace necesario estructurar un marco jurídico que propenda a seguir fortaleciendo el desarrollo integral y sostenido de las cooperativas y la sociedad dominicanas;

Considerando tercero: Que las reformas económicas, sociales y políticas que ha experimentado la sociedad dominicana requieren que las cooperativas sean



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Innovación y Competitividad"

reguladas por un marco jurídico actualizado y especializado que responda a los avances tecnológicos, retos y amenazas de la sociedad actual, conforme a los criterios de gestión del sector de la economía solidaria que registra el mundo de hoy, sustentado en los principios universales y los valores cooperativos;

Considerando cuarto: *Que las cooperativas son instituciones de economía solidaria, de derecho privado e interés público, que no persiguen fines de lucro, que ofrecen servicios a sus asociados y a la comunidad en general, cuyo fomento, protección y desarrollo están consagrados por la Constitución de la República, en sus artículos 219 y 222;*

Considerando quinto: *Que la Ley 1-12 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, establece como su línea de acción 2.3.3.1 Estimular y consolidar redes comunitarias, incluyendo las cooperativas y formas de economía solidaria, que contribuyan a la formación de valores, al fortalecimiento del capital social y al abordaje colectivo de los problemas comunitarios, incluyendo los ambientales y de vulnerabilidad ante desastres, a fin de mejorar los niveles de convivencia, participación, condiciones de vida y seguridad ciudadana;*

Considerando sexto: *Que las Cooperativas son un instrumento eficaz en la búsqueda de la mejoría socio-económica de sus asociados, el incremento de su calidad de vida y vehículo idóneo de participación democrática, erigiéndose en un modelo ideal de asociación para fomentar el desarrollo social incluyente;*

Considerando séptimo: *Que las Cooperativas son empresas socio-económicas de naturaleza profundamente democrática, que para operar en consonancia con su razón de ser requieren de la existencia de órganos de dirección, administración y control, estructurados y entrenados eficientemente, de modo que garanticen el respeto a la voluntad y la confianza de los socios y los dirigentes y administradores respondan con apego a la Ley y a la necesaria transparencia en sus actuaciones;*

Considerando octavo: *Que en los momentos actuales se hace deseable para el país la divulgación y asimilación por parte de nuestra sociedad de los valores cooperativos de: ayuda mutua, responsabilidad, igualdad, equidad y solidaridad; así como de los valores éticos de honestidad, transparencia, responsabilidad social y preocupación por los demás, entre otros, sobre los cuales se basa el accionar de las cooperativas;*

Considerando noveno: *Que entre los Principios del Cooperativismo se encuentra el séptimo: compromiso con la comunidad, el cual se constituye en norma de vida para las cooperativas y sus asociados en procura de proteger el medio ambiente y los recursos naturales;*



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Innovación y Competitividad"

Considerando décimo: Que de conformidad con la Recomendación 193 de la Organización Internacional del Trabajo OIT, sobre promoción de las cooperativas, del 3 de junio de 2002, se reconoce la importancia de las cooperativas en la economía de todos los países al establecer que "las cooperativas tienen que ser reguladas por una Ley especial", por lo que se hace necesario que la República Dominicana adopte un marco regulatorio que propicie su desarrollo y fortalecimiento;

Considerando décimo primero: Que en reconocimiento al importante rol que juegan las cooperativas en el mundo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) declaró el 2012 como "Año Internacional de las Cooperativas";

Considerando décimo segundo: Que el sector cooperativo nacional ha alcanzado una fase de desarrollo social, económico y tecnológico que lo ha convertido en depositario de la confianza y recursos de un número importante de ciudadanos, por lo cual el manejo y supervisión de las cooperativas debe ser fortalecido bajo la responsabilidad de la Superintendencia de Cooperativas (SUPERCOOP);

Considerando décimo tercero: Que la legislación cooperativa vigente, además de su marcada obsolescencia, contempla un conjunto de normativas que hoy día resultan sumamente insuficientes para una efectiva fiscalización, supervisión y control del sector, por lo cual urge su adecuación;

Considerando décimo cuarto: que la legislación vigente contiene aspectos imprecisos o ambiguos que se hace urgente modificar para dotarlos de mayor precisión y transparencia;

Considerando décimo quinto: que es necesario adecuar la normativa legal que rige el sector cooperativo en la República Dominicana para tener un instrumento que permita el fomento, control, supervisión, educación y financiamiento del sector cooperativo, acorde con el nivel de desarrollo desigual que impera en el mismo;

Considerando décimo sexto: que es preciso unificar toda la legislación vigente sobre el sector cooperativo y al mismo tiempo introducir nuevos conceptos técnicos y doctrinarios, con el fin de proporcionar el máximo de protección a los asociados, dando cumplimiento a los principios y valores del cooperativismo universal actual consagrados por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI).

- 1) Observamos que después de la expresión **HA DADO LA SIGUIENTE LEY**, le fue colocado el título de la ley. Al respecto es preciso señalar, que el nombre o título de la ley solo debe ser colocado al inicio del texto. Luego de la expresión **HA DADO LA SIGUIENTE LEY**, solo deben de colocarse los nombres de las divisiones superiores (libros, títulos, capítulos con su



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

correspondiente epígrafe). En el caso de la especie la división en capítulos y secciones es la recomendada. Por ejemplo:

HA DADO LA SIGUIENTE LEY:
CAPITULO I

- 2) Es precisos señalar que todas las leyes sin excepción deben de contener en sus primeros articulados las disposiciones iniciales, estas incluyen: objeto de la ley, ámbito de aplicación, principios y definiciones. Por ejemplo:

CAPITULO I
DEL OBJETO, AMBITO DE APLICACIÓN Y DEFINICIONES DE LA LEY.

- 3) observamos que no se establece la disposición que expresa sobre el "ámbito de aplicación". Al respecto es precisos señalar que todas las leyes sin excepción deben de contener un artículo de tipo informativo que exprese sobre el alcance territorial de la norma y a cuales sujetos le es aplicable. En el caso de la especie sugerimos el siguiente artículo:

*Artículo 2. **Ámbito de aplicación.** Esta ley es de aplicación general y rige para todo el territorio nacional.*

- 4) Sugerimos en todo el proyecto sustituir el término "presente ley" por "esta ley", en el entendido de que las leyes se redactan que al ser leídas estas se exprese de forma directa.
- 5) En las definiciones, sugerimos que las mismas sean organizadas en orden alfabético que es el modo correcto en que estas debe ser presentadas en el proyecto de ley. Sugerimos hacerlo del siguiente modo:

*1) **Acto Cooperativo:** Es toda actividad lícita realizada entre las cooperativas y sus asociados, por las cooperativas entre sí o de estas con el Estado.*

*2) **Ahorro:** Es el dinero entregado por los asociados a una cooperativa, ya sea de manera regular o episódica, con vocación de ser retirado en el momento que así lo decida el ahorrante, sin necesidad de renunciar a su membresía.*

3)



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Innovación y Competitividad"

- 6) Del mismo modo, en las definiciones observamos múltiples literales que no expresan definiciones propiamente dichas, sino más bien establecen disposiciones, tales son los casos de los literales: **m,n,o,p,q y r**. Ejemplo: **SUPERCOOP**: *Es el ente estatal encargado del registro, regulación, fiscalización y control de las actividades y operaciones relacionadas con el sector cooperativo dominicano.*

Al respecto es preciso señalar, que las definiciones en los textos normativos responden a significados específicos, a términos y nomenclaturas utilizadas en el articulado. Buscan brindar claridad a la ley en la medida en que el destinatario puede desconocer el significado de las palabras empleadas. Las definiciones no son mandatos, por lo que en ellas no se deben agregar especificidades de contenidos mandatorios, ni tampoco hacer aclaraciones sobre las mismas que implique ampliaciones desproporcionadas. Deben limitarse a definir el término de que se trata. Es por lo antes señalado, que sugerimos mover esos literales a la parte normativa que trate de las mismas.

- 7) Observamos la utilización de literales en las divisiones en incisos. Al respecto es preciso señalar, que la Técnica Legislativa recomienda el uso de numerales debido a su carácter infinito de los mismos, debiendo dejar los literales como subdivisiones de los numerales. Del mismo modo nuestro texto constitucional utiliza el formato de numerales y sus consecuentes subdivisiones en literales. Por lo antes señalado sugerimos sustituir **literales por numerales** en todos los lugares que sean necesarios dentro del texto normativo.
- 8) Observamos un artículo 4 que expresa un "Ámbito de aplicación." que establece: *Las operaciones a las que aplica esta Ley, conforme al artículo anterior, se consideran actos cooperativos, también serán consideradas como tales las operaciones realizadas por las cooperativas con el Estado o por las cooperativas entre sí.* Al respecto es preciso señalar que lo expresado en este artículo, no se considera un ámbito de aplicación, ya que el ámbito de aplicación es el artículo informativo que expresa el alcance de la norma en cuanto a quien se les aplica y el espacio territorial que abarca. Sugerimos que sea un párrafo del artículo 3 del proyecto. Por ejemplo:

Párrafo: Las operaciones a las que aplica esta Ley, se consideran actos cooperativos, también serán consideradas como tales las operaciones realizadas por las cooperativas con el Estado o por las cooperativas entre sí.



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Innovación y Competitividad"

9) En el artículo 20 del proyecto de ley, sugerimos eliminar el cuadro de contenido señalado en el literal c. Al respecto es preciso señalar, que este tipo de esquema no es propio de leyes. Las leyes no deben contener recuadros, gráficos o paréntesis. En el caso de la especie, sugerimos que el contenido del recuadro sea organizado en numerales y literales. por ejemplo:

3) Que el número mínimo de asociados y patrimonio inicial, según su tipología, sea el siguiente.

- a) De consumo, mínimo de asociados 25 y un patrimonio inicial en salarios mínimos de 10;
- b) Agropecuarias, mínimo de asociados 15 y un patrimonio inicial en salarios mínimos de 4;
- c) Producción y Trabajo, mínimo de asociados 5 y un patrimonio inicial en salarios mínimos de 15;
- d) De Vivienda, mínimo de asociados 50 y un patrimonio inicial en salarios mínimos de 175;
- e) De Ahorros y Créditos, mínimo de asociados 200 y un patrimonio inicial en salarios mínimos de 175;
- f) De Seguros, mínimo de asociados 10 personas morales o 50 personas físicas y un patrimonio inicial en salarios mínimos de 1,750;
- g) De Servicios de Salud, mínimo de asociados 5 personas morales o 15 personas físicas y un patrimonio inicial en salarios mínimos de 175;
- h) De Participación Estatal, mínimo de asociados 100 y un patrimonio inicial en salarios mínimos de 35;
- i) Juveniles, mínimo de asociados 30 y un patrimonio inicial en salarios mínimos de 1;
- j) De Servicios Múltiples, mínimo de asociados 100 y un patrimonio inicial en salarios mínimos de 35;



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Innovación y Competitividad"

- k) De Servicios Funerarios, mínimo de asociados 50 y un patrimonio inicial en salarios mínimos de 2;
 - l) De Pesca, mínimo de asociados 15 y un patrimonio inicial en salarios mínimos de 2;
 - m) De Transporte, mínimo de asociados 30 y un patrimonio inicial en salarios mínimos de 10;
 - n) De Servicios Públicos, mínimo de asociados 200 y un patrimonio inicial en salarios mínimos de 175;
 - o) Escolares, mínimo de asociados 30 y un patrimonio inicial en salarios mínimos de 0.5
 - p) Mineras, mínimo de asociados 20 y un patrimonio inicial en salarios mínimos de 7;
 - q) Artesanales, mínimo de asociados 10 y un patrimonio inicial en salarios mínimos de 2;
 - r) Silvicultura, mínimo de asociados 100 y un patrimonio inicial en salarios mínimos de 100;
 - s) Eléctricas, mínimo de asociados 50 y un patrimonio inicial en salarios mínimos de 50.
- 10)** Observamos disposiciones entre mezcladas en todo el proyecto de ley, al respecto es preciso señalar que la parte normativa de toda iniciativa legislativa debe contener luego de las Disposiciones iniciales (objeto, ámbito de aplicación, principios y definiciones), las disposiciones orgánicas, procedimentales, de infracciones y sanciones, generales, transitorias y finales.
- En las disposiciones orgánicas se colocan los mandatos que crean entes y órganos.
 - En las disposiciones procedimentales como su nombre lo indica, se deben insertar los mandatos que establecen el procedimiento de ejecución de la ley.



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Innovación y Competitividad"

- En las disposiciones relativas a infracciones y sanciones, se debe establecer claramente el régimen de consecuencia para los infractores de la ley.

-En las disposiciones generales, aquí se debe colocar aquellos mandatos genéricos. Bajo las disposiciones generales se coloca un mandato fundamental para la ejecución y constitucionalidad, es el artículo 237 de la Constitución que ordena la provisión de fondos para toda ley que ordene, autorice un pago o engendre una obligación pecuniaria a cargo del Estado.

- 11) Observamos artículos con múltiples mandatos, al respecto es preciso señalar que los artículos deben de contener y expresar un solo mandato o disposición, ya que la multiplicidad de mandatos trae confusión y puede crear inseguridad jurídica. Esta situación se encuentra en los siguientes artículos:

7,27,30,35,40,49,50,51,56,57,62,63,64,66,68,70,76,79,80,81,82,83,86,87,88,90,93,96,97,99,101,102,104,105,110,117,120,123,125,127,129,136,139,140,141,144,145,146,151,154,159,171,172,182,184,186,187,191,192,193,194,198,201,202,203,208,209,210,213,214,225,229,236,237,244,245,251,255,257,261,262,263,265,266,267,268,271,272,274,275,276,279,281,291,295,297,303,308,309,311 y 328. Debiendo ser divididos en párrafos o en nuevos artículos. Como ejemplo.

Artículo 35. Personas jurídicas. Podrán ser socias de las cooperativas las personas jurídicas organizadas conforme a la legislación vigente, cuyos fines y propósitos no sean contrarios a los de estas. El Estatuto pautará la representación en los órganos de administración y control, así como el número de votos a los cuales tendrán derecho.

Artículo 35. Personas jurídicas. Podrán ser socias de las cooperativas las personas jurídicas organizadas conforme a la legislación vigente, cuyos fines y propósitos no sean contrarios a los de la cooperativa.

Párrafo El Estatuto pautará la representación en los órganos de administración y control, así como el número de votos a los cuales tendrán derecho.

- 12) Observamos que el presente proyecto utiliza "epígrafes" en algunos artículos y en otros no. Al respecto es preciso señalar que los epígrafes son pequeños títulos que se colocan al inicio del artículo y que expresan de



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Innovación y Competitividad"

forma breve el contenido del artículo. Sugerimos que desde el artículo 100 hasta el 254, y desde el 210 al 332, les sea colocado epígrafes.

13) *El artículo 318 establece : La suspensión o exclusión de un socio corresponde al Consejo de Administración de su cooperativa, la solicitud de revisión de la decisión se ejercerá ante el propio Consejo de Administración, por vía del Secretario y de no quedar satisfechos los reclamantes podrán apelar ante la próxima Asamblea General, siempre que esta esté programada para celebrarse dentro de los próximos 90 días y de no ser así o no encontrar respuesta satisfactoria a sus reclamos en la Asamblea, tendrán derecho a acudir, en orden sucesivo, ante las instancias siguientes:*

a) El Comité de Resolución de Conflictos;

b) El Consejo de Directores de la SUPERCOOP;

13.1 Observamos que el artículo plantea que para la decisión de revocación de la suspensión o exclusión de un socio, este tendrá que transitar primero ante el consejo de administración de su cooperativa, de no quedar satisfecho, tendrá que hacerlo ante la asamblea general a celebrarse dentro de 90 días, para que ésta tome una decisión, de no ser satisfactorio, deberá hacerlo ante el Comité de Resolución de Conflictos, y por ultimo ante el Consejo de Directores de la Superintendencias de Cooperativas. Al respecto es preciso señalar, que esta multiplicidad de instancias resulta excesiva para la toma definitiva de una decisión, ya que dilata el proceso, debido las diferentes instancia donde hay que acudir, lo que puede afectar el debido proceso que debe de ser garantizado para el accionante. De igual modo, somos de opinión, que no es la naturaleza de un Consejo de Directores de una entidad de naturaleza estatal, decidir en última instancia, la permanencia o no de un socio de una cooperativa de naturaleza privada. Los consejos son entes creadores de políticas que regulan una actividad, y no deben de intervenir en asuntos particulares y de naturaleza privada.

13.2 De todo lo antes señalado, sugerimos que solo se establezca la revisión ante el consejo de administración de la cooperativa que tomo la decisión, y en caso de no ser satisfactorio, hacerlo ante la asamblea general de socios de la respectiva cooperativa, por ser el estamento de mayor jerarquía dentro de la institución.

14. Observamos que el proyecto de ley denomina de forma indistinta "*unidad de Mediación y Resolución de Conflictos internos*"; "*Comité de Resolución de Conflictos*"; "*Comité de Mediación y Resolución de Conflictos*"; y "*Comisión de Resolución de Conflictos*", a la entidad encargada de mediar como tercero



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

imparcial y aportar soluciones a los conflictos generados entre los actores del sector por situaciones sociales, legales o económicas. Al respecto, es preciso señalar, que las leyes deben de ser precisas, además de tener coherencia y homogeneidad al referirse a un mismo mandato, por lo que es incorrecto llamarle de forma indistinta a un mismo aspecto dentro de la ley que se pretenda otorgarle atribuciones.

14.1 De igual modo, es precisos señalar, que un comité y una comisión son organismos de naturalezas distintas, siendo el comité por lo general de naturaleza temporal, conformada para la realización de una actividad; mientras que las comisiones actúan por delegación, y por lo general son de carácter permanente, por lo que no se puede utilizar este término de forma indistinta para referirse al mismo aspecto.

14.2 Por último el artículo 194, expresa: ***"La Unidad de Mediación y Resolución de Conflictos internos en las cooperativas y los organismos de integración del sector tiene como función principal mediar como tercero imparcial y aportar soluciones a los conflictos generados entre los actores del sector por situaciones sociales, legales o económicas.*** Partiendo del referido mandato, se infiere que el nombre correcto es ***"Unidad de Mediación y Resolución de Conflictos"***, por lo que sugerimos la adecuación del nombre en todos los lugares que sea necesario, dentro del proyecto de ley.

15. El artículo 320, como parte de las disposiciones transitorias expresa: *Artículo 320: La Superintendencia de Cooperativas de la República Dominicana, es un órgano integral del Ministerio de Hacienda con todas las implicaciones jurídicas, procesales y administrativas, en consonancia con su identidad y su naturaleza de registro, autorización, regulación, supervisión, fiscalización y control del régimen legal y las operaciones sociales y económicas del sector cooperativo nacional.*

15.1 Al respecto es preciso señalar que el contenido expresado por dicho artículo no corresponde a un mandato transitorio. Las disposiciones transitorias son aquellas "que se incorporan al texto normativo de la ley para regular las situaciones especiales originadas con motivo de la expedición, reforma o abolición de una ley". Regulan el derecho intemporal, o sea: "facilitar el tránsito de la ley antigua a la nueva" y situaciones jurídicas nacidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la nueva disposición.

15.2 Las disposiciones transitorias contienen básicamente aquellos mandatos que permiten la aplicación gradual de la ley y persiguen que las situaciones jurídicas anteriores transiten sin dificultad hacia la nueva legislación.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

En el caso de la especie dicho artículo no cumple con los criterios expuestos, más bien expresa una atribución del órgano, por lo que sugerimos su reubicación.

Bajos los criterios antes señalado, sugerimos observar cada uno de los artículos agrupados dentro del capítulo de las disposiciones transitorias.

- 14) *El artículo Artículo 338: Expresa: La presente Ley deroga y sustituye la Ley número 31-63 del 25 de octubre de 1963, que crea el Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo (IDECOOP) y sus modificaciones; la Ley 127-64 del 26 de enero de 1964, sobre Sociedades Cooperativas, el Decreto 623-86, del 25 de julio de 1986, que establece el Reglamento para la aplicación de la Ley 127-64, la Ley 28-63, del 28 de octubre de 1963, que declara obligatoria la enseñanza del Cooperativismo; el Decreto 1498, del 17 de septiembre del 1971, que autoriza el descuento por nómina a favor de las cooperativas; la Ley 4227, del 6 de agosto de 1955, que autoriza la formación y funcionamiento de Sociedades Cooperativas escolares en todos los establecimientos docentes, la Ley 557 del 8 de abril de 1970 y cualquier otra disposición legal que le fuere contraria.*

Al respecto es precisos señalar, que cuando asistimos a la expulsión definitiva de un texto legal del espectro jurídico nacional, nos estamos refiriendo a una "abrogación", la cual implica como es el caso de la especie una expulsión de dichas normas. Se diferencia de las derogación, ya que en ese caso el cuerpo legal sigue vigente, es decir, en las derogaciones se eliminan parte de la ley pero esta como tal continua vigente. Por lo que sugerimos sustituir el termino derogar por abrogar.

- 15) En la parte final del artículo, observamos que expresa: "*cualquier otra disposición legal que le fuere contraria*". Al respecto es preciso señalar que este tipo de mandato genérico e indeterminado resulta impreciso, al no establecer con claridad cual norma vigente queda afectada por la entrada en vigencia de la nueva normativa. Este tipo de situación puede acarrear inseguridad jurídica, por lo que sugerimos su eliminación.

Después de lo analizado, señalado y sugerido **SOMOS DE OPINION**, de que la comisión encargada del conocimiento del proyecto de ley se aboque a su estudio, tomando en cuenta las observaciones antes señaladas.

Atentamente,

Welnel D. Feliz.
Director

WF/sl.