



ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL COOPERATIVO

Dentro del Convenio ICA-EU

INFORME NACIONAL DE REPÚBLICA DOMINICANA

I. Introducción

Este informe se produjo dentro de la investigación de Análisis de Marcos Legales Cooperativos iniciada por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y sus oficinas regionales. La investigación se lleva a cabo en el marco de una alianza firmada entre la Unión Europea y la ACI para el período 2016-2020, cuyo objetivo es fortalecer el movimiento cooperativo y su capacidad para promover el desarrollo internacional.

El análisis del marco legal busca mejorar el conocimiento y la evaluación de la legislación cooperativa, con el objetivo de garantizar que las normativas jurídicas reconozcan las especificidades del modelo cooperativo y garanticen la igualdad de condiciones en comparación con otras formas de asociación. De igual forma este análisis le servirá a los miembros de la ACI como insumo en su defensa y recomendaciones sobre la creación o mejora de marcos legales, para documentar la implementación de leyes y políticas de cooperación, y para monitorear su evolución.

Conforme con los objetivos establecidos en el Proyecto ACI-UE este informe se orienta a brindar un conocimiento general de la legislación cooperativa dominicana y una evaluación del grado de su aptitud para favorecer el desarrollo de las cooperativas. Asimismo, se formulan recomendaciones para el mejoramiento de la legislación en orden a superar algunas dificultades que actualmente enfrentan las cooperativas.

El documento ha sido preparado por Jorge Eligio Méndez, Abogado especialista en Derecho Cooperativo, autor de varios libros sobre legislación cooperativa, Profesor de la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña (UNPHU), de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), del Instituto de Formación Cooperativa (INFCOOP), Pasado Miembro Suplente Junta Central Electoral, actual Juez Suplente Tribunal Superior Electoral. Para su elaboración se han tomado en consideración los aportes realizados por organizaciones nacionales de cooperativas afiliadas a Cooperativas de las Américas.

Los aportes del experto y de las organizaciones dominicanas miembros de Cooperativas de las Américas fueron recopiladas a través del envío de un cuestionario elaborado por la Alianza Cooperativa Internacional y sus oficinas regionales. El cuestionario fue enviado en





su totalidad a todos los miembros en República Dominicana y la respuesta a este fue de carácter voluntario.

II. La legislación nacional cooperativa de República Dominicana

i. Contexto general

Hay vigente dos leyes especiales que en su fundamento representan la naturaleza jurídico - cooperativo: Ley Orgánica No. 31-63 del 25 de octubre del 1963 y la Ley No. 127-64 del 27 de enero del 1964.

a) Existe la Ley Orgánica No. 31-63 que crea el Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo (IDECOOP) como corporación autónoma del Estado Dominicano con personalidad jurídica, patrimonio propio e independiente y de duración ilimitada, concebida con el objeto de fomentar y promover el desarrollo del sistema cooperativista, facilitar la organización y funcionamiento de todo tipo de sociedades cooperativas sin ningún tipo de exclusión, especialmente entre trabajadores y campesinos para que haya verdadera justicia distributiva, aprovechar recursos humanos y económicos del país, equidad en la distribución del ingreso económico entre la población, libertad ciudadana hacia obra de responsabilidad social y económica viable para elevar el nivel de la calidad de vida, facilitar educación cooperativa para participación activa y democrática de la ciudadanía.

Las funciones y atribuciones del IDECOOP están previstas en la Ley Orgánica No. 31-63 establecen las funciones y atribuciones del IDECOOP; dentro de las que se destacan promover, asesorar, educar y coordinar el quehacer del movimiento cooperativo; otorgar auxilios técnicos y financieros que necesiten de acuerdo con las normas establecidas; formular sistemas de contabilidad, normas y esquemas para la administración interna de las sociedades cooperativas; difundir los principios y prácticas de la Cooperativa; y en general, atender todo lo relativo con la educación popular en esta materia cooperativa, poniendo especial interés en los principios y valores del cooperativismo desde la enseñanza primaria (octavo curso de educación básica o Segundo Curso de Educación Media) y en el tercer nivel de educación media (Sexto Curso de Educación Media) mediante lo instituido en la Ley No. 28-63 del 23 de octubre del 1963, que declara obligatoria la enseñanza del cooperativismo.

El Consejo de Directores está integrado por 11 Miembros, compuesto por el Presidente Administrador del IDECOOP, que lo preside, con voto preponderante en caso de empate; el Ministro de Agricultura o su representante; Administrador del Banco Agrícola; el Ministro de Educación; el Director General del Instituto Agrario; el Director General de la Oficina de Desarrollo de la Comunidad; y cinco representantes del Movimiento Cooperativo propuestos



mediante ternas por el Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOB) en coordinación con las federaciones o asociaciones de cooperativas; siendo necesario la incompatibilidad entre parientes hasta tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

Es importante subrayar que el proceso de supervisión y fiscalización de las Cooperativas está a cargo del IDECOOP, al cual la Ley número 155-17 del 1 de junio del 2017 sobre Prevención de LA/FT, en su artículo 2 ordinal 17, lo define Organo y/o Ente Supervisor de las Cooperativas como Sujetos Obligados.

Hay que destacar que dentro de las Disposiciones Generales de la Ley No. 31-63 precisa que ninguna actividad del IDECOOP puede considerarse “Gestión Bancaria” ni debe aplicarse ninguna disposición que regule los bancos comerciales. Esta particularización viene a colación por su facultad para facilitar cédulas crediticias y estimular la creación de un sistema orgánico de asociaciones cooperativas como medio de superación social y ejercicio democrático.

b) La Ley número 127-64 del 27 de enero del 1964 es norma general de aplicación nacional que regula las Asociaciones Cooperativas. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito se hallan sometidas bajo el espectro de la misma Ley y no son reguladas ni supervisadas por la Autoridad Monetaria ni Financiera, sin que al momento haya orden de prelación entre un tipo u otro de cooperativas. Todo lo no contemplado se rige supletoriamente por el “derecho común”, El Código Civil ni el Código de Comercio ni otra legislación adjetiva adyacente contemplan disposiciones específicas sobre las Cooperativas.

Hay “lagunas legales” que constituyen vacíos imponderables con respecto de la naturaleza de las cooperativas. La Escuela Nacional de la Judicatura (ENJ) ha realizado jornadas de capacitación a jueces para diseminar ámbito de competencia y naturaleza jurídica de las Cooperativas y su nomenclatura frente al Derecho de Comercio y el Derecho Tributario; ya que las actividades que desarrollan las Cooperativas están sujetas a “leyes especiales”; aunque en la práctica las Cooperativas que ofrecen servicios determinados a terceros son agentes de retención ante la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) o si ofrecen productos, bienes o servicios propios de áreas de su competencia, como seguros, adoptan regulación simultánea por la Ley de Cooperativas y la Ley de Seguros; como ocurre con otras cooperativas de servicios. En todos estos casos convergen ambos regímenes sobre las cooperativas, con los consiguientes conflictos que suelen plantearse.

El Código Monetario y Financiero considera que las Cooperativas de Ahorro y Crédito son entidades no accionarias diferentes a las instituciones bancarias que hacen intermediación financiera; haciendo exclusión de las cooperativas porque solo realizan operaciones o transacciones con sus asociados, no con terceros por carencia afiliatoria.



La Ley establece la clasificación tipológica de Cooperativas, estableciendo monto de capital mínimo de aportación y cantidad de socios requeridos conforme se trate de Cooperativas de Consumo, Agropecuarias, Producción y Consumo, Vivienda, Ahorro y Crédito, Seguros, Participación Estatal, Juveniles, Servicios Públicos Cooperativos, Salud, Escolares.

La Ley solo contiene un llamado a mantener y a aplicar los Principios Universales de la taxonomía de Rochadle; texto legal obsoleto que lleva en la práctica a que las Cooperativas en la cotidianidad entronicen los Principios Cooperativos de la Declaración sobre la Identidad Cooperativa adoptada por la ACI en 1995; los cuales están íntegramente incorporados en el Proyecto de Código Cooperativo de la República Dominicana que reposa a octubre del 2019 en el Congreso Nacional con Informe favorable de la Comisión de Industria y Comercio de la Cámara de Diputados.

ii. Elementos específicos de la ley de cooperativas

a) Definición y objetivos de las cooperativas

Las Cooperativas como "sociedades de personas naturales y jurídicas sin fines de lucro"; sin que otra disposición legal ni reglamentaria ofrezca otra definición del concepto "Cooperativa".

En relación a Principios Cooperativos el Reglamento de Aplicación No. 623-86, anterior a la Declaración sobre la Identidad Cooperativa de la ACI, establece que las Cooperativas, según su tipología, ponen límite mínimo al número de asociados y al Capital Social solo para su constitución e inicio de sus operaciones; además de que "no tienen como fin principal ni accesorio la propaganda de ideas políticas apelando a la "neutralidad política", religión o raza, imponiendo condiciones de admisión de "libre adhesión", con lo cual acoge el Principio de Asociación Abierta y Voluntaria.

En cuanto al Control Democrático por los asociados se "concede un solo voto a cada asociado, cualquiera sea el número de sus aportaciones o cuotas sociales"; admitiendo en las Federaciones y Confederaciones como organismos de grado superior establezcan en sus Estatuto Social que el voto sea proporcional al número de afiliados, al volumen de operaciones con el número de su matriz o a una combinación de ambos sistemas.

Sobre la participación económica de los asociados sólo puede pagarse un interés limitado del 5% anual a las aportaciones o cuotas sociales, si el Estatuto Social lo autoriza; en tanto que los excedentes se distribuyen en proporción a las operaciones realizadas o al trabajo realizado por los asociados. Las reservas son irrepartibles, aun en caso de disolución.



No existe mención expresa acerca del Principio de Autonomía e Independencia de las Cooperativas, pero su reconocimiento surge de la definición de Cooperativa y de la neutralidad política partidista.

En materia de educación, capacitación e información las Cooperativas fomentan la educación cooperativa constante pagada principalmente por los propios cooperativistas, quienes serán los llamados a orientarla y conducirla de acuerdo con sus objetivos e ideales y se exige destinar el 5% del excedente anual a educación cooperativa; exceptuando las Cooperativas de Viviendas en donde cada socio inscrito pagará RD\$2.00 anual para su proceso de educación.

Sobre el “Principio de Cooperación entre Cooperativas” se refiere a “Integración entre Cooperativas”, formulando que “es obligación de toda cooperativa crear el ambiente de colaboración necesaria para que el cooperativismo se desarrolle únicamente. La competencia se considera contraria al espíritu del movimiento cooperativo”. Acerca del Principio de Preocupación por la Comunidad la Ley ni su Reglamento no contienen disposiciones expresas, pero puede concluirse que se desprende de su contenido general.

La norma contempla caracteres específicos que se le asignan a las Cooperativas en el Derecho Cooperativo Dominicano, relacionado al capital variable, la duración ilimitada e indefinida de las Cooperativas; y a la responsabilidad limitada de los asociados.

El objetivo de las Cooperativas depende de su tipología y de los servicios autorizados a prestar a sus asociados. Dicho objetivo se implementa mediante las operaciones que los asociados realizan con la Cooperativa y que la ley denomina "acto cooperativo". La realización de operaciones de los asociados con la Cooperativa es voluntaria, salvo que el Estatuto Social tenga establecida una exigencia especial. “Las Sociedades Cooperativas no deberán desarrollar actividades distintas para aquellas que están legalmente autorizadas ni se le autorizará actividades conexas”.

Las Cooperativas solo deben ofrecer servicios a sus asociados; y cuando ofrezcan servicios a terceros (consumo, seguros, gas, trabajo, vivienda, etc.) deberán reportar retenciones impositivas a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), la cual, al respecto, ha dictado Normas que ofrecen tratamiento distinto. Los beneficios o excedentes que deriven de la prestación de servicios a no asociados no se individualizan en las Cooperativas, son registrados como generación de otros ingresos, al menos que la Cooperativa en particular haya creado reservas especiales que no son repartibles; aunque si esos ingresos engrosan los excedentes pueden repartirse entre sus asociados en proporción a sus aportaciones o cuotas.

Las Cooperativas pueden resolver en su Asamblea Ordinaria la distribución de excedentes producidos solo en favor de sus asociados, independientemente de que los excedentes





provengan por operaciones con no asociados, como ocurre con Cooperativas de Seguro, de gas propano, etc.

Los excedentes derivados de operaciones o transacciones por negocios realizados por las Cooperativas con terceras personas que no sean asociadas, por concepto de ventas de bienes, productos o servicios, entran a formar parte de los excedentes brutos, de los cuales se extraen las reservas legales, estatutarias o reglamentarias; entrando a conformar los excedentes netos que son objeto de distribución o repartición entre los asociados en proporción al monto y periodicidad de tiempo de las aportaciones que tenga el asociado al cierre de cada año fiscal. Al respecto, no existe ninguna disposición legal ni reglamentaria que establezca lo contrario.

b) Establecimiento, membresía cooperativa y gobierno

Las Cooperativas se constituyen mediante un Decreto de Incorporación emitido por el Poder Ejecutivo, luego de agotar previamente una serie de procedimientos. Hay un Estatuto Prefundacional que estipula la etapa primaria de promoción educación previa, convocatoria escrita para información y participación en reuniones pre constitutivas que impulsen gestiones hacia la constitución y donde los dirigentes responsables asuman el rol orientador hacia una capacidad de convivencia social, humana y de trabajo en equipo.

La Asamblea General Constitutiva es guiada por el Comité Gestor Provisional, quien presenta y somete a la aprobación la Agenda, determina un quórum mínimo de 15 socios. La Constitución de las Cooperativas se hace mediante Asamblea General Constitutiva celebrada por los interesados, donde en forma expresa, luego de discutido se aprueba el Estatuto Social que regirá la Cooperativa y conforme al mandato estatutario se eligen los integrantes de los cuerpos directivos. Hay requisitos del Acto Constitutivo, como son el Número Mínimo de Asociados variable nunca inferior a quince; en donde en caso de reducción de los asociados puede conducir a su disolución. Celebrada la Asamblea General Constitutiva con el quórum legal y reglamentario requerido, aprobado en forma expresa el Estatuto Social de la Cooperativa, elegida las autoridades de los órganos de administración y control, establecida el Acta Constitutiva firmada por todos los constituyentes debidamente certificada por la Secretaría de la Asamblea General Constitutiva o del Consejo de Administración, determinada la Nómina de Asociados Fundadores; se procede libre de impuestos a registrar dichos actos en la Oficina de Registro de Documentos del Ayuntamiento del Municipio donde la Cooperativa ha fijado su domicilio social principal. La documentación final la tramita el (la) Secretario (a) del Consejo de Administración de la Cooperativa a la Consultaría Jurídica del Poder Ejecutivo vía el IDECOOP.



La Ley consagra con amplitud el principio de puertas abiertas ya que pueden ser asociados personas físicas y jurídicas que reúnan los requisitos establecidos por el Estatuto Social que pueden variar según la tipología de Cooperativas. Las personas jurídicas pueden ser socias de Cooperativas si no persiguen fines de lucro y si sus propósitos mantienen afinidad con el Movimiento Cooperativista. Las personas físicas, morales o jurídicas que tengan como finalidad servir de intermediarios lucrativos entre consumidores y productores en fase de distribución de bienes y servicios dentro del proceso económico no pueden constituir Cooperativas. Normalmente, todo ingreso de nuevos asociados debe ser resuelto por el Consejo de Administración, supeditado a condiciones derivadas del objeto social. La Membresía es voluntaria sujeta a “Principio de Libre Adhesión”. Solo se permite que las personas asociadas utilicen los servicios de las Cooperativas y si no son asociadas a dichas instituciones se requieren que se asocien en las condiciones comunes para poder ser usuarios de servicios; sin embargo, los terceros que adquieran productos, bienes o servicios se sujetan a cumplir con las obligaciones legales y tributarias pertinentes.

Es obligatoria la composición de la estructura de dirección, administración y control de las cooperativas por organismos colegiados como son la Asamblea General como autoridad suprema, el Consejo de Administración, el Consejo de Vigilancia y el Comité de Crédito; cuya composición y funciones se hallan expresamente reguladas en la Ley sobre Asociaciones Cooperativas. Se prohíbe conceder ventajas y privilegios a Miembros directores del Consejo de Vigilancia, del Consejo de Vigilancia, del Comité de Crédito o de Comisiones Especiales de Trabajo, por lo que no pueden ser remunerados; salvo la excepción de pago de emolumentos libre de impuestos para transportación, alimentación y hospedaje cuando realicen actividades en representación de las Cooperativas; cuestión que lo aprueba el Consejo de Administración.

Todos los órganos centrales deben estar compuestos por asociados exclusivamente. Las Cooperativas con una matrícula societaria superior a mil asociados podrán ser organizadas por Distritos Cooperativos; y, según lo estipule el Estatuto Social, pueden prescindir del Comité de Crédito para ser directamente nombrado por el Consejo de Administración. En la Cooperativa por Distrito operará el voto por poder de sus representados elegidos en Asamblea Distrital o Seccional de Socios. Ese voto por poder es válido en confederaciones y federaciones.

La Asamblea General es el órgano de gobierno superior de la Cooperativa que se constituye con una matrícula de 2/5 partes de los asociados activos a la primera hora de la convocatoria y el 20% de los asociados a la segunda hora, sin necesidad de nueva convocatoria constituye quórum; debe ser convocada con diez días de antelación por Presidencia del Consejo de Administración. En todo caso solo aplica un solo voto por cada persona o Delegado (a). Se





reúne ordinariamente una vez por año para considerar la Memoria Anual, los Estados Financieros y el Balance Social del ejercicio; elegir a los Miembros del Consejo de Administración, del Consejo de Vigilancia y, cuando proceda estatutariamente a los Miembros del Comité de Crédito, siendo el Comité de Crédito obligatorio para las sociedades cooperativas que por su naturaleza concedan crédito a sus asociados en calidad de préstamo o anticipo, sea dinero, materiales, equipos o géneros; y los asuntos que se incluyan en la Convocatoria. La Asamblea General puede también reunirse en forma extraordinaria en cualquier época para tratar otros asuntos por iniciativa de los órganos de administración y fiscalización o de un cierto número de asociados. Las decisiones de la Asamblea son obligatorias en su cumplimiento para todos los asociados y vinculantes a todos los órganos, pero pueden ser impugnadas judicialmente si fueran contrarias a la ley, al Reglamento o al Estatuto Social.

El Consejo de Administración es el órgano ejecutivo con funciones administrativas de carácter permanente de la Asamblea General durante el período en que no está reunida la Asamblea General, de conformidad con la Ley; siendo electos sus Miembros por votación secreta por el tiempo que establezca el Estatuto Social a un número no menor de cinco y con una estructura de Presidente, Vicepresidente, Tesorero, Secretario, Vocales y Suplentes. Los acuerdos deben ser adoptados por mayoría simple de votos y con poder para adoptar cuantas medidas no colidan con la ley y su Reglamento. El Consejo de Administración podrá designar un Comité Ejecutivo compuesto por el Presidente, el Tesorero y el Secretario, con funciones específicas, normas de funcionamiento y reglamentación interna para gestionar y poner en ejecución Resoluciones del Consejo de Administración. Sus Miembros deben ser asociados elegidos por la Asamblea General.

El Consejo de Vigilancia es el órgano de supervisión y fiscalización interna. Tiene poder de veto ante el Consejo de Administración, aunque el veto no suspende la ejecución dichas decisiones, pudiendo ejecutar su decisión bajo su responsabilidad. Los Miembros del Consejo de Vigilancia son Miembros elegidos por la Asamblea General en número impar no mayor de cinco, con una estructura de Presidente, Secretario, Vocales y Suplentes.

El Comité de Crédito es el órgano previsto con funciones de conceder créditos o préstamos a sus asociados. Los Miembros del Comité de Crédito son elegidos por la Asamblea General; excepto en los casos de que se trate de Cooperativas por Distritos Cooperativos donde su elección depende como lo establezca el Estatuto Social.



c) Estructura financiera cooperativa e impuestos

El Capital Social de las Cooperativas se integra con aportaciones nominativos e indivisibles de asociados de igual valor y solo transferibles mediante las condiciones que determine el Estatuto Social y por Resolución acordada por el Consejo de Administración; donativos; y porcentajes del rendimiento destinados para su aumento. La producción de bienes y la prestación de servicios solo es posible con la inversión de los asociados, sin que pueda darse criterio de especulación que riña con los principios y valores del cooperativismo, en cuanto a perseguir fines comunes y fines no lucrativos. Para la constitución de cooperativas se requiere un Capital mínimo conforme a su tipología.

Las aportaciones de los asociados pueden ser en efectivo, bienes, derechos o trabajo, que serán representados mediante certificados nominativos indivisibles de igual valor conforme a como lo determine el Estatuto Social y sólo transferibles cuando lo autorice el Consejo de Administración. Ningún trabajo realizado por promotores, gestores o técnicos para la organización de la Cooperativa ni el trabajo realizado por Directores de órganos se considerará como asalariado ni se valorizan como aportaciones. Cada Certificado de Aportación o cuota parte de capital totalmente pagado y no retirado antes del cierre de ejercicio fiscal devenga un máximo de un 5% anual de interés pagadero de los excedentes de la Cooperativa determinado según el balance general al cierre de operación. El Estatuto de la Cooperativa establece el aporte de capital social por asociado, el plazo para su cancelación y las condiciones operativas relacionadas con los certificados de aportación vinculados desde su origen a favor de la Cooperativa por las obligaciones que los asociados hayan contraído con ésta.

Todos los socios son responsables de las deudas y compromisos de la Cooperativa hasta el monto de sus aportaciones Ningún acreedor puede reclamar contra los bienes privados de los asociados para responder por deudas de la Cooperativa, al menos que los mismos hayan sido legal, judicial o contractualmente vinculados mediante garantía de bienes específicos por determinada deuda con la Cooperativa.

La distribución de los excedentes en las cooperativas se realiza en proporción al monto de los certificados de aportación del asociado a un interés anual que no excederá del 5%; siendo competencia de la Asamblea General “el reparto de rendimientos, incluyendo fijación de interés sobre el capital. Ninguna Cooperativa efectuará distribución de excedentes en efectivo durante sus primeros cinco años de operaciones, destinándose la totalidad de los mismos a aumentar el capital cooperativo. Es importante resaltar que, además de los intereses al capital se paga el retorno sobre las operaciones, conforme lo determine el Consejo de Administración.



El impuesto sobre la renta lo paga el asociado, no las Cooperativas que solo sirven como agente de retención a favor de la DGII. La Ley No. 127-64 y su Reglamento reconocen la exención y exoneración de impuestos, tasas y contribuciones a las cooperativas legalmente constituidas y en correcto funcionamiento, cuando prevé que los actos relativos a la constitución, autorización registro de las sociedades cooperativas, de las Federaciones y de la Confederación Nacional quedarán exentos de todo impuesto; protección que se extiende para franquicias especiales, exoneración de impuestos de importación aduanales y consulares de equipo, maquinarias, materias y enseres que importen directamente o a través de terceros, las sociedades cooperativas, las Federaciones y la Confederación Nacional, para el uso de la propia sociedad en la consecución de sus fines y propósitos u objetos importados para uso y consumo de la Confederación, cooperativas y Federaciones; sin que exoneraciones en ningún caso beneficiarán a terceros y la Cooperativa que haga uso impropio de cualquiera de los privilegios que le concede el Estado estará sujeta a la aplicación de las penalidades que imponen las leyes. Es importante destacar la Sentencia No. Sentencia No. 00409-2014 emitida el 30 de julio del 2014 por la Tercera Sala (Liquidadora) del Tribunal Superior Administrativo que ya es jurisprudencia nacional, en la cual se legitima la naturaleza exonerativa de impuestos, tasas y contribuciones del acto cooperativo.

En cuanto al Impuestos sobre los bienes patrimoniales se concibe que el incremento del patrimonio social de las cooperativas, el capital operacional, cualquiera que sea su naturaleza, origen o denominación; así como los excedentes e importes de los asociados están exento de impuestos sobre la renta (ISR); aunque la DGII acaba de emitir Resolución en 2019 haciendo exigible el pago a los excedentes de cada socio.

Las cooperativas funcionan bajo una ley especial por lo que están exentas del pago de la tasa impositiva del 1% anual sobre los activos de cualquier naturaleza y especie; aunque hay casos de cooperativas que han adquirido activos fijos inmobiliarios que la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) ha exigido el pago de los valores de transferencia.

Los herederos en régimen sucesoral o por liberalidades pagan al Estado una tasa sobre el valor neto indicado por la ley; así como por los beneficios de tasa pasiva por depósitos de certificados a plazo fijo la DGII deduce impuestos a los asociados; lo que es similar por emisión de cheques a favor de asociados por concepto de servicios, por otorgamiento de préstamos y pagos mediante transferencias electrónicas; se paga tasa del 18% del Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), hay que colegir que los servicios financieros, sociales, culturales y solidarios que ofrecen las cooperativas están exentos del pago de ITBIS, conforme al Código Tributario; situación violatoria al artículo 61 de la Ley No. 127-64 que exonera de todo impuesto, tasa y contribución a los actos cooperativos.





En la práctica la Dirección General de Impuestos Internos procura establecer controles fiscalistas, requiriendo ajustar su proceder al requerimiento de que toda Cooperativa que pretenda estar exenta de cualquier impuesto invoque su pretensión por cada evento individualizado debidamente documentado, lo que ha creado un espíritu de dificultad sobrevenido por el excesivo burocratismo del procedimiento administrativo.

Hay gravamen con tasas y arbitrios a nivel municipal como aranceles por servicio, constriñendo la Ley No. 127-64 que coloca exenciones para las cooperativas, presentando algunos ayuntamientos actuación dicotómica que dificulta la aplicabilidad de la norma cooperativa en materia impositiva propia de su competencia. Ejemplos: Registro de actos y contratos, inscripciones de hipotecas, Ventas Condicionales de Muebles, etc.

d) Otras características específicas

El fomento del cooperativismo y la supervisión de las cooperativas recae directamente en el IDECOOP; pudiendo intervenir con carácter transitorio cuando se “comprueben irregularidades que pongan en peligro la estabilidad económica y social de la Cooperativa”, la Federación o la Confederación; que se hayan verificado violaciones e irregularidades que conlleven aplicación de las sanciones previstas en la Ley No.127-64.

En cuanto a la Liquidación y Disolución de la Cooperativa la Ley No.127-64 confiere facultad a la Asamblea General para la producir la disolución de su Cooperativa. Es finalmente el Consejo de Directores del IDECOOP quien con Resolución informa al Poder Ejecutivo de la liquidación de una Cooperativa y solicitando se proceda a emitir el Decreto cancelando su incorporación.

Toda decisión adoptada por el Consejo de Directores del IDECOOP puede ser objeto administrativamente ante dicho organismo el Recurso de Reconsideración; agotada fase primaria puede ser incoado Recurso Jerárquico ante el Poder Ejecutivo; contando con protección constitucional a través de la tutela efectiva de derechos y el debido proceso de ley para interponer judicialmente acciones ante el Tribunal Superior Administrativo contra resoluciones sancionatorias del IDECOOP.



III. Grado de facilidad de la legislación nacional para las cooperativas

En este capítulo se han tomado en cuenta las opiniones que formularon cuatro de las organizaciones cooperativas dominicanas Miembros de la ACI. Ellas son, en líneas generales, coincidentes entre sí y con las del autor.

Ante el desarrollo significativo, en lo cualitativo y en lo cuantitativo, lo que se aprecia por el número de instituciones que conforman el sistema cooperativo dominicano, por la cantidad de socios que integran las cooperativas, las que contribuyen con el impulso socio-económico del país; la perspectiva es producir una ola de reformas que estructure un marco regulador que propenda a seguir fortaleciendo la eficacia, el desarrollo integral y sostenido de las Cooperativas.

La plataforma impositiva contenida en el Código Tributario, leyes especiales y Normas Aplicativas Complementarias emitidas por la DGII no son armónicas con la Ley No. 127-64 ni con la Ley No. 31-63 que rige el IDECOOP; ya que en las leyes tributarias no reconocen la naturaleza propia de las cooperativas y suelen tratar a éstas de manera similar a las empresas lucrativas. Esto sucede tanto a nivel nacional como en los Ayuntamientos Municipales.

La Constitución Dominicana del 15 de junio del 2015 hace expresa mención de las cooperativas, pero en la práctica hay una dicotomía por las trabas y dificultades creadas por la Autoridad Monetaria y Financiera que desconoce el carácter solidario y de promoción económica y social de las Cooperativas al querer someter a las Cooperativas bajo el manto de un régimen de fiscalización y supervisión por un órgano diferente a dichas instituciones de la economía social; lo que contradice líneas de asertividad del Gobierno central que expresa apoyar, incentivar y fomentar el nacimiento de nuevas cooperativas a través de las denominadas “Visitas Sorpresas”.

No existen disposiciones que favorezcan a las cooperativas en materia de compras públicas ni acceso al mercado del fideicomiso inmobiliario para dotar de viviendas a sus asociados ni acceso al comercio de medios de pago electrónicos.

Ley Orgánica No. 31-63 del 25 de octubre del 1963 (dictada hacen 56 años) y la Ley No. 127-64 del 27 de enero del 1964 (en vigencia desde hacen 55 años) están anquilosadas, anacrónicas, desfasadas por su antigüedad y no responden a las expectativas del desarrollo sostenible que ha experimentado el cooperativismo dominicano en la última década; por lo que postula por una reforma integral a través de un Código Cooperativo Dominicano que procura la modernización e implementación de técnicas y especialidades que mejoren el rol y la calidad del ente regulador de las cooperativas; valorando que las instituciones que conforman el Sector Cooperativo Dominicano contribuyen con el desarrollo socioeconómico



del país, el aumento de la calidad de vida y la participación democrática de las personas en la sociedad, buscando estructurar un marco jurídico que continúe fortaleciendo el desarrollo integral y sostenido de las cooperativas y la sociedad dominicana.

Por otro lado, ni Código Civil ni el Código de Procedimiento Civil ni el Código de Comercio reconocen a las cooperativas como sujetos de derecho diferenciados de las sociedades y las asociaciones; cuestión similar que se mantienen en los Proyectos de Código Civil, Código de Procedimiento Civil y Código de Comercio que reposan actualmente en el Congreso Nacional.

Las acciones de críticas del Banco Central resta reconocimiento legal explícito a las cooperativas, poniendo en riesgo su reputación y sus actividades; conllevando que las Cooperativas no pueden desarrollarse en igualdad de condiciones con las demás empresas.

Los trámites administrativos para el reconocimiento legal y aprobación de Estatutos de las Cooperativas resultan sumamente extensos y traumáticos.

Hay conflictos entre la legislación cooperativa y la legislación de defensa del consumidor que se pretende aplicar a la relación entre la cooperativa y sus asociados como si se tratara exclusivamente de una relación de intereses enfrentados proveedor/consumidor en lugar de una relación asociativa. Se desconoce que el asociado es dueño de la cooperativa y participa en su gestión, además de utilizar sus servicios. Esa forzada aplicación de la legislación de protección del consumidor lleva a considerar a la cooperativa como una empresa comercial común y al asociado como un tercero ajeno a ella, en vez de considerarla como una verdadera organización de defensa de los propios consumidores.

Hay conflictividad entre la legislación cooperativa y las normas de derecho administrativo en materia de servicios públicos. Con frecuencia hay confusión entre la legislación cooperativa y la legislación laboral que asimila la relación de la cooperativa de trabajo y sus asociados con un contrato de trabajo dependiente.

Hay enfrentamientos con organismos contralor de actividades monetarias y financieras como el Banco Central y la autoridad de aplicación de la Ley de Cooperativas, motivado por el desconocimiento de la peculiar naturaleza de las cooperativas. Por otro lado, el Banco Central es renuente a admitir la actuación de las cooperativas en la actividad financiera.

Hay coincidencia general de reconocimiento al auge de las Cooperativas, pese a su vetusta legislación; pero pese a leyes, reglamentaciones y regulaciones aplicables hay matices que postulan por dotar a las Cooperativas de un moderno marco legal que contribuya al fortalecimiento integral de las sociedades cooperativas.



IV. Recomendaciones para la mejora del marco legal nacional.

a) La adopción de un nuevo marco jurídico denominado Código Cooperativo de la República Dominicana que procure asegurar fortaleza de los Valores y Principios Cooperativos y la Identidad Cooperativa como modelo para procesos de transparencia que desde la SUPERCOOP coadyuven a ejes de Supervisión y Regulación de las Cooperativas para consolidar un mejor ejercicio para sus actividades, servicios financieros y cumplir con los objetivos de su responsabilidad social.

b) Reconocimiento del acto cooperativo como el eje para el tratamiento de las cooperativas en materia fiscal.

c) Asegurar un régimen impositivo que preserve la naturaleza jurídica de las cooperativas como entidades privadas de interés social del Estado; con cambio del modelo paradigmático que implique el ejercicio de voluntad política con visión de desarrollo sostenido y orientada hacia la plena valoración del ser humano; sin que esto implique el esquema de cumplimiento de las Cooperativas como Sujetos Obligados de la Ley de Prevención de LA/FT ni como agentes de retención ante la Administración Tributaria.

V. Conclusiones.

Luego de una intensa revisión de la estructura sustantiva y adjetiva del Derecho Cooperativo Dominicano y tomando en consideración los Valores y Principios Internacionales del Cooperativismo derivados de la Identidad Cooperativa formulados por la ACI, nos permitimos a modo de reflexión formular las siguientes conclusiones:

a) Identificar en la hermenéutica jurídica fundante del Derecho Conformador Cooperativo la norma simplificada más apropiada como garantía de eficacia, de eficiencia y productividad factorial para en su plexo concretizarlos caracteres del acto cooperativo y categorizar sus fundamentos.

b) Armonizar a la luz del Derecho Cooperativo el marco constitucional cooperativo para articular políticas jurídicas propositivas al interior del Estado para diluir amenazas latentes derivadas del Proyecto de Modificación de la Ley Monetaria y Financiera No. 183-02 y del acoso de la Autoridad Monetaria y Financiera que propician medidas que ponen en riesgos de desaparecer a algunas de las cooperativas existentes porque no están en condiciones de soportar dicho impacto financiero.

c) El proceso de regulación y supervisión es impulsado por el propio sector cooperativo como mecanismo de contribuir con el fortalecimiento y consolidación del movimiento cooperativo nacional, pero con verdaderos instrumentos legales que respondan en su esencia técnica, formativa e informativa con el concreto desarrollo sostenido e integral del



cooperativismo; pero que el organismo regulador y fiscalizador sea especializado dentro del contexto cooperativo, no por la autoridad monetaria y financiera que aspira aplicar a las cooperativas medidas similares a las bancarias.

La priorización del desarrollo de firmes políticas institucionales de las cooperativas es de vital importancia para el fortalecimiento de la gobernabilidad lo que solo se logra con un esfuerzo conjunto de los entes que interactúan en las cooperativas para estandarizar un marco legal cooperativo actualizado y sostenible en su aplicabilidad.

República Dominicana. Octubre, 2019.

Lic. Jorge Eligio Méndez.