



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0066/18

Referencia: Expediente núm. TC-01-2016- 0032, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Cooperativa de Ahorros, Créditos y Servicios Múltiples de la Federación Nacional de Trabajadores del Instituto Dominicano de Seguros Sociales IDSS, INC. (COOPFENATRASAL) contra los artículos 161, 162 y párrafo, del Reglamento para la Aplicación de la Ley núm. 127-64 de Asociaciones Cooperativas.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintitrés (23) días del mes de marzo del año dos mil dieciocho (2018).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185, numeral 1 de la Constitución y 9 y 36 de la Ley núm.

Expediente núm. TC-01-2016- 0032, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Cooperativa de Ahorros, Créditos y Servicios Múltiples de la Federación Nacional de Trabajadores del Instituto Dominicano de Seguros Sociales IDSS, INC. (COOPFENATRASAL) contra los artículos 161, 162 y párrafo, del Reglamento para la Aplicación de la Ley núm. 127-64 de Asociaciones Cooperativas.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente decisión:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de las disposiciones impugnadas

1.1. Los textos legales objeto de la presente acción directa en inconstitucionalidad son los artículos 161, 162 y párrafo del Reglamento para la Aplicación de la Ley núm. 127-64, de Asociaciones Cooperativas, del veintisiete (27) de enero de mil novecientos sesenta y cuatro (1964), los cuales, copiados textualmente rezan del modo siguiente:

Artículo 161.- El Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo (IDECOOP), podrá intervenir y designar un administrador provisional cuando el Departamento de Fiscalización compruebe irregularidades que pongan en peligro la estabilidad económica y social de la cooperativa.

Artículo 162.- Las intervenciones del instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo (IDECOOP), tendrán un carácter provisional, no mayor de seis (6) meses, hasta tanto sea convocada la Asamblea General.

PARRAFO. - En caso de que no sea posible convocar a la Asamblea por el grado de desintegración de la cooperativa, el Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo (IDECOOP) procederá a su liquidación.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Pretensiones de la accionante

2.1. El primero (1^{ro}) de julio de dos mil dieciséis (2016), la parte accionante, Cooperativa de Ahorros, Créditos y Servicios Múltiples de la Federación Nacional de Trabajadores del Instituto Dominicano de Seguros Sociales IDSS, INC. (COOPFENATRASAL), depositó ante este tribunal instancia contentiva de la presente acción directa en inconstitucionalidad, mediante la cual solicita que se declare la nulidad de los artículos 161, 162 y párrafo del Reglamento para la Aplicación de la Ley núm. 127-64, por ser alegadamente contrarios al espíritu de los artículos 40.15 y 138 de la Constitución de la República. Por tales razones, la parte accionante solicita:

PRIMERO: DECLARAR en cuanto a la forma admisible la presente acción directa de inconstitucionalidad por haber sido hecha de conformidad con la ley que rige la materia. SEGUNDO: en cuanto al fondo, DECLARAR la nulidad de los artículos 161 y 162 del Reglamento de Aplicación de la Ley 127-64, por ser los mismos contrarios al espíritu de los artículos 40.15 y 138 de la Constitución de la Republica; TERCERO: promover de oficio cualquier otro medio de inconstitucionalidad de por el carácter de Orden Publico que rige la materia, puedan advertir los jueces que componen esa alta corte; CUARTO: DECLARAR el presente proceso libre de costas.

3. Infracciones constitucionales alegadas

3.1. La accionante alega que las disposiciones atacadas incurren en violación a los artículos 40.15 y 138 de la Constitución dominicana, los cuales establecen lo siguiente:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 40 numeral 15: A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: solo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica;

Artículo 138.- Principios de la Administración Pública. La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. (...).”

4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante

4.1. La parte accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 161, 162 y párrafo, del Reglamento para la Aplicación de la Ley núm. 127-64, de Asociaciones Cooperativas, alegando, entre otros razonamientos, lo siguiente:

a. Los honorables magistrados podrán comprobar que el artículo 67 de la ley 127-64, (Ley de Asociaciones Cooperativas), establece que: “si como resultado de las inspecciones a la que se refiere el artículo anterior, se tuviera conocimiento de un hecho que implique violación de esta ley o perjuicios para los intereses u operaciones de la sociedad o de sus miembros, se dará aviso al Consejo de Administración, al Consejo de Vigilancia y a los Asociados y se podrá convocar asamblea general para proponer las medidas que deban adoptarse al efecto de corregir las irregularidades que se noten, sin perjuicios de aplicar las sanciones correspondientes.

b. Con la simple lectura del texto legal más arriba transcrito, es fácil advertir que la ley que rige el sector cooperativo dicta el procedimiento a seguir para corregir las “irregularidades” que puedan surgir y hacerse notar en un informe de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fiscalización, por lo que al artículo 161 del reglamento, darle la facultad al IDECOOP de intervención sin agotar el procedimiento previsto en el artículo 67 de la Ley 127-64 del sector cooperativo, y el artículo 162 del referido reglamento establecer que dicha intervención se podrá hacer por un periodo no mayor de 6 meses, es evidente que ponen en riesgo el patrimonio de todos los socios, ya que ha sido una práctica reiterada que una intervención trae consigo una liquidación de la Cooperativa.”

c. El artículo 40.15 de la Constitución de la República proclamada el 26 de enero del año 2010 dispone que: “A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe...”

d. Los artículos 161 y 162 del Reglamento, a todas luces transgreden las disposiciones del artículo 40.15 de la Constitución de la República, ya que estableciendo el artículo 67 de la ley 127-64 sobre las Asociaciones Cooperativas el procedimiento a seguir en el caso de una fiscalización por parte del IDECOOP, devienen en irracional permitirle intervenir una Cooperativa sin señalarse como condición previa el agotamiento del procedimiento del artículo 67 de la Ley 127-64, la cual tiene una jerarquía sobre el reglamento y aunque el patrimonio de una Cooperativa en principio corresponde a sus socios, no puede obviarse el sistema económico de carácter público que rige el sector Cooperativo Nacional, por lo cual en vista de que solo se puede ordenar lo que es justo y útil para el sector, el artículo 138 de la Constitución de la República trata sobre el Principio de Coordinación, el cual no es más que el proceso que consiste en integrar todas las actividades y departamentos facilitando su trabajo y sus resultados, sincronizando acciones y adaptando los medios a los fines, Principio de Coordinación este que vulneran flagrantemente los artículos 161 y 162 del Reglamento, al permitirle al IDECOOP una intervención si previamente haber agotado el procedimiento establecido en la Ley 127-64 que rige el Sector Cooperativo.”



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Intervenciones oficiales

5.1. Opinión del Procurador General de la República.

El cinco (5) de agosto del año dos mil dieciséis (2016), la Procuraduría General de la República presentó su opinión sobre la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Cooperativa de Ahorros, Créditos y Servicios Múltiples de la Federación Nacional de Trabajadores del IDSS, INC. (COOPENATRASAL), señalando, entre otros motivos, lo siguiente:

a. (...) En el presente caso se ha ejercido una acción directa de inconstitucionalidad en contra de dos disposiciones contenidas en un Reglamento que constituye un acto normativo (sic) de carácter general. Queda por tanto satisfecho presente presupuesto de admisibilidad.

b. El artículo 38 de la Ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales establece que el escrito en que se interponga la acción debe exponer sus fundamentales en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas. Ello implica, tal y como ya lo ha decidido reiteradamente el Tribunal Constitucionales supuestamente violadas o la ausencia de motivación sobre las mismas, conllevan a la inadmisibilidad de la acción. Igualmente, siendo, por los menos en principio, el enjuiciamiento del control concentrado de constitucionalidad de carácter abstracto, las acciones directas en inconstitucionalidad deben fundamentarse en una confrontación entre el acto accionado con la Constitución.

c. En el presente caso la accionante alega que las disposiciones accionadas vulneran los artículos 40.15 y 138 de la Constitución. En lo que respecta al artículo 138, la acción solo cita al principio de coordinación de la administración y realiza



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

una breve definición del mismo, sin determinar los motivos por los cuales las disposiciones accionadas supuestamente lo vulneran. En el caso del artículo 40.15 vale la pena realizar un análisis un poco más profundo.

d. Según la accionante, al establecer las disposiciones accionadas facultades al IDECOOP por la vía reglamentaria y sin encontrarse prevista en la Ley, se vulnera el artículo 40.15 de la Constitución que establece en su parte inicial que: “A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe (...)”.

e. Es fácilmente interpretable de la imputación realizada por la accionante que ésta entiende que de aplicarse las facultades reglamentariamente previstas por las disposiciones accionadas se les estaría obligando a las Cooperativas a hacer lo que la “ley” no manda. Evidentemente se trata de una errónea interpretación del sentido en que establecido el término Ley en la disposición.

f. Aquí por ley debe entenderse todo acto normativo, no simplemente el determinado acto normativo producido por el Congreso Nacional y que ocupada una determinada posición en el sistema de fuentes del derecho. Lo contrario implicaría afirmar que ningún acto normativo de rango inferior a la Ley pudiera regular situaciones que la misma no hace, cuestión que evidentemente es insostenible.

g. Una vez realizada esta pertinente aclaración respecto del contenido de la disposición constitucional sobre la cual se alega la vulneración, se descubre que el argumento empleado por la accionante es realmente un argumento de legalidad y no de constitucionalidad. Su planteamiento reside en sí en el hecho de que las disposiciones accionadas desarrollan por vía reglamentaria aspectos que no son previstos en la Ley, es la Ley, es decir, que vulneran la última.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

h. Los reglamentos son actos de la administración pública que se distinguen de los actos administrativos por su carácter general y normativo. En dicho orden, el Tribunal Constitucional ha sostenido que la nulidad de los actos de la administración que violentan el régimen legal es competencia de los tribunales ordinarios, puesto que se trata de una cuestión de mera legalidad. Mediante sentencia TC/0201/13 el Tribunal Constitucional estableció lo siguiente:

i. En lo que tiene que ver con la alegada violación del artículo 40.15 de la Constitución, debe ser dicho lo siguiente: en virtud de la propia Constitución, la moneda y la banca están sometidos a un régimen legal; por tanto, la nulidad de cualquier acto administrativo que desconozca dicho régimen legal, adoptando decisiones y medidas que contradigan sus disposiciones, debe ser perseguida por ante los tribunales contenciosos administrativos y no por ante el Tribunal Constitucional. En el caso ocurrente lo que se plantea es una alegada contradicción de la norma con la Ley Monetaria y Financiera y no una contradicción directa de la norma con la Constitución. En tal sentido, en concordancia con el criterio anteriormente vertido, el conocimiento de la supuesta ilegalidad no es competencia de este tribunal.

j. Distinta fuera la cuestión si el argumento invocado fuera que el reglamento ha vulnerado una reserva legal constitucionalmente prevista. En dicho caso, al regularse materias reservadas por Constitución a la Ley, si se configuraría una cuestión de constitucionalidad. Sin embargo, de los argumentos expuestos por la accionante se comprueba que el argumento se circunscribe a una contradicción entre el reglamento y la Ley.

k. Por estas razones consideramos que la acción objeto de este dictamen debe ser declarada inadmisibile.”



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En el expediente no consta la opinión de la Presidencia de la Republica, órgano del cual emana el reglamento impugnado, no obstante haber sido notificada mediante Comunicación SGTC-2767-2016, emitida por la Secretaría del Tribunal Constitucional, vía el Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, del diecisiete (17) de agosto de dos mil dieciséis (2016).

6. Pruebas documentales.

6.1. En el trámite de la presente acción directa de inconstitucionalidad, figuran depositados los siguientes documentos:

1. Instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad, elevada por la Cooperativa de Ahorros, Créditos y Servicios Múltiples del IDSS. INC. (COOPFENATRASAL), contra los artículos 161 y 162 del Reglamento de Aplicación de la Ley núm. 127-64, de Asociaciones Cooperativas, el primero (1^{ro}) de julio de dos mil dieciséis (2016).
2. Copia del Reglamento para la Aplicación de la Ley num.127-64, sobre Asociaciones Cooperativas, del veintisiete (27) de enero de mil novecientos sesenta y cuatro (1964).
3. Copia de la Ley num.127-64 sobre Asociaciones Cooperativas, del veintisiete (27) de enero de mil novecientos sesenta y cuatro (1964).
4. Opinión de la Procuraduría General de la Republica, depositada el cinco (5) de agosto de dos mil dieciséis (2016).
5. Comunicación SGTC-2767-2016, emitida por la Secretaria del Tribunal Constitucional, dirigida al Poder Ejecutivo vía el Consultor Jurídico del Poder



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ejecutivo el diecisiete (17) de agosto de dos mil dieciséis (2016), contentiva de notificación de la acción directa en inconstitucionalidad y fijación de audiencia a la Presidencia de la Republica, órgano del cual emana el reglamento impugnado.

7. Celebración de audiencia

7.1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 41, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, el Tribunal Constitucional celebró audiencia pública en fecha dieciséis (16) de septiembre del dos mil dieciséis (2016), a la cual comparecieron, por intermedio de sus respectivos abogados, la accionante, Cooperativa De Ahorros, Créditos y Servicios Múltiples de la Federación Nacional De Trabajadores del IDSS (COOPENATRASAL), y el Procurador General de la República, concluyendo de la forma que se indica en el cuerpo de la presente decisión.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

8.1. Este tribunal constitucional es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185, numeral 1, de la Constitución del 2010, la cual fue reformada nueva vez, siendo promulgada el trece (13) de junio de dos mil quince (2015), y los artículos 9 y 36, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

8.2. La propia Constitución de la República establece en su artículo 185.1 que el Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia de las



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acciones directas en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancias del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

9. Legitimación activa o calidad de los accionantes

9.1. La legitimación activa es la calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa de inconstitucionalidad está establecida en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 37 de la Ley núm. 137-11, los cuales reconocen dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

***Artículo 185.- Atribuciones.** El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia:*

1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido;

***Artículo 37.- Calidad para Accionar.** La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.2. En el presente caso, la parte accionante es la Cooperativa de Ahorros, Créditos y Servicios Múltiples de la Federación Nacional de Trabajadores del IDSS, INC. (COOPFENATRASAL), y siendo la norma impugnada, los artículos 161, 162 y párrafo del Reglamento para la Aplicación de la Ley núm. 127-64, de las Asociaciones Cooperativas, que es una de las normas que rige el sistema de las cooperativas que operan en el país, la accionante ostenta un interés legítimo y jurídicamente protegido, toda vez que en aplicación de esta norma podría verse impactada de manera directa. En tal virtud, cuenta con la legitimación requerida para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, de conformidad con el referido artículo 185.1 de la Constitución.

10. Sobre la alegada vulneración al artículo 67 de la Ley núm. 127-64, de Asociaciones Cooperativas, del veintisiete (27) de enero de mil novecientos sesenta y cuatro (1964)

10.1. La presente acción directa en inconstitucionalidad fue interpuesta por la Cooperativas de Ahorros, Créditos y Servicios Múltiples del IDSS (COOPFENATRASAL), contra los artículos 161, 162 y párrafo del Reglamento de Aplicación de la Ley núm. 127-64, de Asociaciones Cooperativas, en virtud de que, según sus alegatos, dichos artículos vulneran el artículo 67 de la Ley núm. 127-64 del veintisiete (27) de enero de mil novecientos sesenta y cuatro (1964), de Asociaciones Cooperativas, así como los artículos 40 numeral 15 y 138 de la Constitución de la República.

10.2. Mediante la presente acción directa de inconstitucionalidad se debe determinar si la norma impugnada vulnera la Constitución, es decir, si existe una contradicción real entre los textos legales impugnados y la Constitución.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.3. Este tribunal, en su Sentencia TC/0150/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), (epígrafe 9.2, página 11), estableció que: “La acción directa de inconstitucionalidad tiene como objeto sancionar infracciones constitucionales, es decir, la no conformidad por parte de normas infraconstitucionales en cuanto a su espíritu y contenido con los valores, principios y reglas establecidos en la Constitución (...)”.

10.4. Sin embargo, se ha podido comprobar que en lo relativo a este medio, se pretende evidenciar una contradicción entre la Ley núm. 127-64, del veintisiete (27) de enero de mil novecientos sesenta y cuatro (1964) sobre Asociaciones Cooperativas, y el reglamento para su aplicación, lo cual conllevaría una confrontación entre dos normas legales, cuya solución no es competencia de este tribunal constitucional, el cual ha establecido que las disposiciones que se contradigan dentro el régimen legal deben ser dirimidas por ante los tribunales contenciosos administrativos.

10.5. En un caso similar, este tribunal se pronunció mediante su Sentencia TC/201/13, del trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013) (epígrafe 10.19., pág. 32), en la que estableció que:

(...) en virtud de la propia Constitución, la moneda y la banca están sometidos a un régimen legal; por tanto, la nulidad de cualquier acto administrativo que desconozca dicho régimen legal, adoptando decisiones y medidas que contradigan sus disposiciones, debe ser perseguida por ante los tribunales contenciosos administrativos y no por ante el Tribunal Constitucional. En el caso ocurrente lo que se plantea es una alegada contradicción de la norma con la Ley Monetaria y Financiera y no una contradicción directa de la norma con la Constitución. En tal sentido, en concordancia con el criterio anteriormente vertido, el conocimiento de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

supuesta ilegalidad no es competencia de este tribunal.

10.6. En ese mismo tenor, la Sentencia TC/0115/13, del cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013) dispuso lo siguiente:

(...) le corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa verificar los aspectos de legalidad y, en el caso de inconformidad con la decisión que sea dictada por esa jurisdicción, el asunto podría ser conocido por el Tribunal Constitucional mediante el correspondiente recurso de revisión de sentencia.

10.7. Asimismo, de conformidad con el criterio de este tribunal, establecido en las Sentencias TC/0051/12 y TC/00137/12, del diez (10) de mayo y diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012), respectivamente, en el conocimiento de un procedimiento de acción directa, los aspectos de mera legalidad escapan al ámbito constitucional, criterio que fue reiterado por las decisiones TC/0195/14, del veintisiete (27) de agosto de dos mil catorce (2014), y más recientemente en la Sentencia TC/0406/16, del trece (13) de septiembre de dos mil dieciséis (2016).

11. Sobre la alegada vulneración a los artículos 40.15 y 138 de la Constitución

11.1. El segundo argumento expuesto por los accionantes es que los artículos 161, 162 y párrafo del reglamento impugnado, a todas luces transgreden los artículos 40.15 y 138 de la Constitución de dos mil diez (2010) de la República, puesto que el artículo 67 de la Ley 127-64, sobre Asociaciones Cooperativas, establece el procedimiento a seguir en caso de una fiscalización por parte del IDECOOP, por lo que los referidos artículos del Reglamento de Aplicación, devienen en irracionales en tanto contravienen la ley, por lo que vulneran el principio de coordinación administrativa establecido en el artículo 138 de la Constitución, y además violentan



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el principio de razonabilidad y el principio de legalidad establecido en el artículo 40.15 de la Constitución de la República cuando dispone que: “A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe (...)”.

11.2. El accionante alega que la norma impugnada resulta irrazonable en virtud de lo establecido en el artículo 40, numeral 15 de la Constitución; en consecuencia, procede analizar si la resolución impugnada es irrazonable y desproporcionada como alega el accionante.

11.3. El reglamento impugnado se promulgó el veinticinco (25) de julio de mil novecientos ochenta y seis (1986), y la Constitución vigente en el momento de su promulgación era la de mil novecientos sesenta y seis (1966) en la cual el principio de legalidad y de proporcionalidad estaba consignado en el artículo 8 numeral 5, que disponía: “ A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe; la ley es igual para todos: no puede ordenar más que lo que es justo y útil para la comunidad ni puede prohibir más que lo que la perjudica”. Este texto corresponde al artículo 40.15 de la Constitución de dos mil diez (2010), modificada en el dos mil quince (2015), con el que se confrontará el reglamento impugnado, a los fines de determinar su constitucionalidad o no.

11.4. Con relación al principio de razonabilidad, este tribunal constitucional estableció que para determinar si una norma legal es razonable debe ser sometida a un test de razonabilidad, en el cual deben analizarse los criterios siguientes: el análisis del fin buscado, el análisis del medio empleado y, finalmente, el análisis de la relación entre el medio y el fin. [Véase Sentencia TC/0044/12, del veintiuno (21) de septiembre de dos mil doce (2012)].

11.5. En cuanto al primer criterio del test de razonabilidad, esto es, al análisis del fin buscado, los artículos 161, 162 y párrafo del reglamento impugnado establecen



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el procedimiento a seguir cuando el Departamento de Fiscalización del IDECOOP haya comprobado una irregularidad que ponga en peligro la estabilidad económica y social de una cooperativa. Disponen, además, que la intervención de este órgano será provisional [(no mayor de seis (6) meses)], y en todo caso, la misma durará hasta tanto sea convocada la Asamblea General de la cooperativa intervenida. Por último, disponen que en caso de no ser posible convocar a dicha Asamblea, el IDECOOP procederá a liquidar la cooperativa intervenida.

11.6. Es decir, se trata de implementar un control sobre las asociaciones cooperativas para supervisarlas cuando sean detectadas anomalías en su funcionamiento, esto así con el objetivo de impedir el fraude en contra de los socios. En tal sentido, se advierte que dichos textos legales persiguen que el Estado garantice la viabilidad y buen funcionamiento de las asociaciones cooperativas que operan en el país, a través del órgano rector del cooperativismo en República Dominicana, el IDECCOP, órgano administrativo creado para tales fines, dotando al Estado de un medio propicio para intervenir la asociación cooperativa en la cual se haya comprobado la comisión de irregularidades operacionales, que de no ser resueltas por la Asamblea General, conllevaría un proceso de liquidación por parte del IDECOOP.

11.7. Lo dispuesto por el Reglamento en los artículos 161, 162 y el párrafo de este último, en cuanto a permitir la intervención del IDECOOP, es cónsono con lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley núm. 127-64, ya que ambas normas disponen de manera facultativa la celebración de la asamblea general de las cooperativas, de lo que se infiere que la intervención del IDECOOP dependerá del nivel de irregularidades que se observen y que dicha intervención solo podrá durar seis (6) meses tiempo en el cual deberá convocar la asamblea, mientras que el párrafo del artículo 162 del Reglamento establece que, en el caso de no ser posible la convocatoria de la asamblea, por el grado de desintegración existente, se procederá



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a su liquidación, lo que significa que esta solamente procederá cuando no es posible realizar la asamblea, lo que este tribunal considera es *justo y útil* a la comunidad, en tanto está orientado a proteger los intereses de los socios o accionistas de las asociaciones cooperativas que operan en el país.

11.8. En cuanto al segundo criterio (análisis del medio), los artículos impugnados forman parte del Reglamento para la Aplicación de la Ley núm. 127-64, sobre Asociaciones Cooperativas, el cual fue promulgado el veinticinco (25) de julio de mil novecientos ochenta y seis (1986), en cumplimiento del artículo 128 de la Constitución dominicana, “sobre las atribuciones del Presidente de la República”, el cual consagra que, en su condición de jefe de Estado, al mismo le corresponde: “b) Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y (...) Expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario;”¹; criterio que, al momento de dictarse el señalado reglamento de aplicación, se encontraba consagrado en el artículo 55, numeral 2 de la Constitución del mil novecientos sesenta y seis (1966).

11.9. Además, es propicio señalar que la propia ley núm. 127-64, sobre Asociaciones Cooperativas, en su artículo 9, parte *in fine*, establece lo siguiente: “(...) El Reglamento de esta Ley indicará los requisitos y trámites complementos a seguir por las cooperativas, tanto para su constitución e incorporación, como para la modificación de sus Estatutos”.

11.10. Todo lo anterior permite establecer que las normas impugnadas fueron dictadas en consonancia con la Constitución, en cumplimiento de los requisitos formales para su elaboración, y que por mediación de la misma se busca garantizar el efectivo funcionamiento de este tipo de entidades o asociaciones, por lo que el medio utilizado era apropiado para la consecución del objetivo procurado.

¹ Subrayado nuestro.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.11. En cuanto al tercer medio (análisis de la relación medio-fin), este tribunal considera que el medio utilizado, es decir el reglamento impugnado mediante la presente acción, específicamente sus artículos 161, 162 y su párrafo, son propicios y oportunos para lograr el fin u objetivo procurado por el Estado, que es contar en el ordenamiento jurídico con un mecanismo que le permita supervisar las actuaciones de las asociaciones cooperativas e intervenir las mismas cuando se demuestren irregularidades en sus actuaciones o la comisión de fraudes en perjuicio de sus socios.

11.12. Esta relación entre las normas impugnadas y el fin procurado, en modo alguno implica una vulneración a normas constitucionales o legales, puesto que la función *complementaria* del Reglamento de Aplicación de la Ley núm. 127-64, cuyos artículos se impugnan, le es asignada por la propia ley, que es la que ordena que el Reglamento proveerá lo conveniente para la organización y clasificación de las cooperativas, y que además establecerá la definición, radio de acción, características y objetivos de cada una de las cooperativas, lo que resulta útil e idóneo para lograr el fin procurado por la norma.

11.13. Por lo anteriormente expresado, se puede concluir que las normas impugnadas no son irrazonables ni desproporcionadas como alega la accionante, por lo que este tribunal entiende que las mismas no vulneran el contenido del artículo 40.15 de la Constitución, pues dichos textos disponen algo justo y útil para la comunidad que lo constituye el interés de satisfacer un interés social consistente en garantizar a los socios de una cooperativa la seguridad y preservación de sus ahorros, tal y como ha sido demostrado. En conclusión, el fin perseguido por la norma, por medio de los artículos 161, 162 y párrafo impugnados, y la relación entre ambos resulta razonable, proporcional, idónea, necesaria y útil, por lo que el presente medio de inconstitucionalidad debe ser desestimado.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.14. En cuanto al alegato de que las normas impugnadas contrarían el artículo 138 de la Constitución, sobre los principios de la Administración Pública, porque permite al IDECOOP intervenir una cooperativa, sin previamente haber agotado el procedimiento, de la Ley núm. 127-64, que rige el sector cooperativo, observamos que el artículo 138 de la Constitución, establece:

Artículo 138.- Principios de la Administración Pública. La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. La ley regulará:

- 1) El estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública con arreglo al mérito y capacidad de los candidatos, la formación y capacitación especializada, el régimen de incompatibilidades de los funcionarios que aseguren su imparcialidad en el ejercicio de las funciones legalmente conferidas;*
- 2) El procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizando la audiencia de las personas interesadas, con las excepciones que establezca la ley.*

11.15. La Constitución de dos mil diez (2010), introduce en su capítulo III, el Título de la Administración Pública, ya que la Constitución de mil novecientos sesenta y seis (1966), vigente al momento de dictarse la norma impugnada, guardó silencio en cuanto al aspecto referido a los principios que debían normar la Administración Pública, no obstante, se puede enmarcar en lo dispuesto en el artículo 55 de la Constitución de mil novecientos sesenta y seis (1966), que



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

concentraba en la figura del presidente todo lo relativo a la Administración Pública, como jefe absoluto de esta.

11.16. No obstante, contrario a lo argüido por el accionante, este tribunal sostiene que lo establecido por las normas atacadas en inconstitucionalidad mediante la presente acción directa es cónsono con la esencia del “principio de la administración pública”, consagrado en el artículo 138 de la Constitución, el cual exige el sometimiento de la Administración Pública al ordenamiento jurídico del Estado y además requiere que la misma se sujete en su actuación, a los principios de eficacia, transparencia, objetividad y coordinación, ya que estos fueron introducidos con el fin de dotar al Estado de un mecanismo para la regulación de las cooperativas y fomentar el ahorro a través de estas instituciones con la consiguiente seguridad para sus socios.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; Rafael Díaz Filpo e Idelfonso Reyes, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley.

Por las razones de hecho y de derecho anteriormente expuestas, el Tribunal Constitucional.

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Cooperativa de Ahorros, Créditos y Servicios Múltiples de la Federación Nacional de Trabajadores del Instituto Dominicano de Seguros Sociales IDSS, INC. (COOPFENATRASAL), en contra de los artículos 161, 162 y párrafo del Reglamento para la Aplicación de la Ley núm. 127-64, de Asociaciones Cooperativas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: RECHAZAR la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por COOPFENATRASAL, por no haberse verificado que las normas impugnadas vulneren disposiciones constitucionales, y en consecuencia **DECLARAR** conforme con la Constitución, la norma impugnada.

TERCERO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

CUARTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, Cooperativa de Ahorros, Créditos y Servicios Múltiples de la Federación Nacional de Trabajadores del Instituto Dominicano de Seguros Sociales IDSS, INC. (COOPFENATRASAL), para los fines correspondientes.

QUINTO: ORDENAR su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Julio José Rojas Báez, Secretario.

La presente sentencia es dada y firmada por los señores jueces del Tribunal Constitucional que anteceden, en la sesión del Pleno celebrada el día, mes y año anteriormente expresados, y publicada por mí, secretario del Tribunal Constitucional, que certifico.

Julio José Rojas Báez
Secretario