

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VI

IN RE: COOPERATIVA
DE TRABAJO
ASOCIADO DE
SERVICIOS DE
ASESORÍA Y
ASISTENCIA LEGAL Y
NOTARIAL (LEGAL
COOP)

Recurrente

KLRA202200560

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*
procedente de
la Corporación
Pública para la
Supervisión y
Seguro de
Cooperativas de
Puerto Rico
(COSSEC)

Caso Núm.:
DA-22-445582-011

Sobre:
Permiso para operar

Panel integrado por su presidente, el Jueza Birriel Ortiz, el Juez Bonilla Ortiz y el Juez Pagán Ocasio.

Bonilla Ortiz, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 17 de noviembre de 2022.

Comparece ante este foro la Cooperativa de Trabajo Asociado de Servicios de Asesoría y Asistencia Legal, también conocida como Legal Coop (en adelante, también "parte recurrente"), quien solicita que revisemos un dictamen administrativo emitido por la Corporación Pública para la Supervisión y Seguro de Cooperativas de Puerto Rico (COSSEC), el cual fue notificado el 31 de agosto de 2022. Mediante este, COSSEC rechazó revisar la determinación emitida y notificada el 18 de abril de 2022 por su Presidenta Ejecutiva, quien, a su vez, denegó un permiso para operar solicitado por Legal Coop. En virtud del dictamen notificado el 31 de agosto de 2022, COSSEC adoptó el dictamen previamente emitido por la Presidenta Ejecutiva el 18 de abril de 2022.

Por los fundamentos que se exponen a continuación, **CONFIRMAMOS** el dictamen administrativo recurrido.

I.

En su comparecencia ante este foro apelativo intermedio, Legal Coop se define como una cooperativa de trabajo asociado, organizada al amparo de la Ley Núm. 239-2004, según enmendada, 5 LPRA sec. 4381 *et seq.*¹ Desde el 17 de junio de 2020, Legal Coop se encuentra registrada en el Departamento de Estado bajo el número de registro 445582.² Consecuentemente, ese mismo día, la Comisión de Desarrollo Cooperativo (CDCOOP) sometió a COSSEC los documentos necesarios para que se evaluara y aprobara un permiso de operación a favor de Legal Coop, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 37 de la Ley Núm. 239-2004, 5 LPRA sec. 4645.³

Así, el 26 de agosto de 2021, la Presidenta Ejecutiva de COSSEC emitió una comunicación escrita, en virtud de la cual denegó a Legal Coop el permiso para operar.⁴ Como fundamento, expuso que Legal Coop se encontraba en incumplimiento con el Reglamento Núm. 7108 de la Oficina del Inspector de Cooperativas de Puerto Rico, de 17 de marzo de 2006.⁵ Ello, debido a que presuntamente no mantiene una contabilidad adecuada, no cumple con los requisitos establecidos en la ley, ni tampoco con su reglamento interno.

En específico, señaló que los socios de Legal Coop debían tener salarios asignados, mas no podían cobrar remuneración mediante el mecanismo de anticipo de ganancias que se contempla en el Artículo 3.5(k) de la

¹ Conocida como *Ley General de Sociedades Cooperativas de Puerto Rico de 2004*.

² *Certificado de Registro*, anejo 2, pág. 2 del apéndice del recurso.

³ *Carta de 17 de junio de 2020*, anejo 1, pág. 1 del apéndice del recurso.

⁴ *Carta de 26 de agosto de 2021*, anejo 14, págs. 136-144 del apéndice del recurso.

⁵ *Otorgación de Permisos a las Cooperativas*.

Ley Núm. 239-2004, 5 LPRA sec. 4392. Sin embargo, concedió a Legal Coop un término de treinta (30) días para subsanar los referidos señalamientos de incumplimiento. Ello, de conformidad con el Artículo V del Reglamento Núm. 7108 de la Oficina del Inspector de Cooperativas de Puerto Rico, de 17 de marzo de 2006. Además, le ofreció la oportunidad de obtener un permiso de operación provisional, mientras transcurría el término para corregir las deficiencias.

Por encontrarse insatisfechos, el 23 de septiembre de 2021, Legal Coop solicitó a COSSEC que reconsiderase la negativa a concederle el permiso de operación solicitado. Tras evaluar la solicitud, el 7 de octubre de 2021, COSSEC emitió una *Resolución*, mediante la cual declaró *No Ha Lugar* la solicitud de reconsideración.

Así, el 23 de noviembre de 2021, Legal Coop presentó una solicitud de revisión respecto a la referida determinación, ante la Junta de Directores de COSSEC. Tras evaluar el recurso de revisión, la Junta de Directores emitió una *Resolución* en la que formuló determinaciones de hechos y conclusiones de derecho. En síntesis, concluyó que la carta con fecha de 26 de agosto de 2021, emitida por la Presidenta Ejecutiva de COSSEC no constituyó un dictamen administrativo final y, por ende, revisable ante la Junta de Directores. Consecuentemente, concluyó que carecía de jurisdicción para atender en los méritos el recurso de revisión ante su consideración, debido a que su presentación había resultado prematura. De este modo, la Junta de Directores devolvió el caso ante la consideración de la Presidenta Ejecutiva para que esta procediera a emitir la determinación correspondiente.

Finalmente, el 18 de abril de 2022, COSSEC emitió y notificó una comunicación escrita, mediante la cual denegó el permiso de operación a Legal Coop.⁶ Como fundamento, reiteró que el reglamento interno de Legal Coop no cumplía con la Ley Núm. 239-2004, por lo que era necesario que enmendara su régimen de trabajo.

En desacuerdo, el 12 de mayo de 2022, Legal Coop solicitó reconsideración.⁷ Tras evaluar dicha solicitud, la Presidenta Ejecutiva de COSSEC la declaró *No Ha Lugar*, mediante una *Resolución* que fue notificada el 20 de mayo de 2022.⁸

Aún insatisfecho, el 21 de junio de 2022, Legal Coop instó un recurso de revisión ante la Junta de Directores de COSSEC. Por su parte, el 30 de agosto de 2022, la Junta de Directores denegó el recurso, en virtud de un dictamen que fue notificado el 31 de agosto de 2022. Asimismo, sostuvo y adoptó expresamente las determinaciones de hechos y conclusiones de derecho consignadas por COSSEC en la determinación administrativa emitida el 18 de abril de 2022.

Por su parte, el 15 de septiembre de 2022, Legal Coop instó una solicitud de reconsideración ante la Junta de Directores. Sin embargo, la Junta de Directores omitió expresarse sobre la referida solicitud.

Todavía inconforme, el 11 de octubre de 2022, Legal Coop presentó la *Solicitud de Revisión Judicial* de epígrafe. En virtud de esta, adujo que COSSEC cometió los siguientes errores:

Erró la COSSEC al denegar la otorgación del permiso de operar a Legal Coop a pesar de que

⁶ Carta de 8 de abril de 2022, anejo 19, págs. 174-184 del apéndice del recurso.

⁷ *Solicitud de Reconsideración*, anejo 20, págs. 185-194 del apéndice del recurso.

⁸ *Resolución*, anejo 21, págs. 195-197 del apéndice del recurso.

la CDCOOP revisó y aprobó los documentos constitutivos de Legal Coop y de que en función a ello el Departamento de Estado inscribió y emitió su certificado de incorporación a la cooperativa, único requisito de ley para poder comenzar sus operaciones.

Erró la COSSEC al denegar la otorgación del permiso de operar a Legal Coop a pesar de que la Ley 239 contiene un mandato a esa corporación pública para que emita el mismo una vez la cooperativa obtiene su certificado de incorporación.

Erró la COSSEC al denegar la otorgación del permiso de operar, a pesar de que la COSSEC como agencia subordinada a la CDCOOP carece de autoridad para contravenir las determinaciones de aquella o la política pública cooperativista establecida por su junta rectora que es la autoridad en ley para ello.

Erró la COSSEC al denegar la otorgación del permiso de operar bajo el fundamento de que los anticipos de ganancias sobre trabajos prestados no están permitidos por ley.

Erró la COSSEC al denegar la otorgación del permiso de operar bajo el fundamento de que los socios de la Cooperativa tienen que vincularse laboralmente mediante contratos de empleo y no como socios trabajadores que es como lo reconoce la Ley 239.

Por su parte, el 10 de noviembre de 2022, COSSEC presentó un escrito que tituló *Alegato en Oposición* [...]. En virtud de este, rechazó haber cometido los errores que Legal Coop le imputó en el recurso de epígrafe. Principalmente, destacó haberle concedido a Legal Coop todas las garantías del debido proceso de ley a las que tiene derecho. Así también, que la determinación recurrida contiene determinaciones de hechos y conclusiones de derecho que encuentran apoyo en el expediente administrativo, a las que este foro revisor debe deferencia.

Con el beneficio de la comparecencia escrita de las partes involucradas, procedemos a disponer del recurso de epígrafe.

II.

La Ley Núm. 239-2004, 5 LPRA sec. 4381 *et seq.*, conocida como *Ley General de Sociedades Cooperativas*, surgió ante la necesidad de crear una legislación atemperada a las nuevas realidades del cooperativismo. El cooperativismo, según la exposición de motivos de la ley, se encuentra revestido de un alto interés público, debido a que constituye parte esencial del crecimiento y fortalecimiento económico. Ello, en la medida que propende al "perfeccionamiento integral del ser humano, mediante la justicia económica y la cooperación social". Véase, Exposición de Motivos, Ley Núm. 239-2004, *supra*.

Así pues, en virtud de la referida legislación, se provee un marco legal para la organización, funcionamiento y regulación de las cooperativas, así como del sector cooperativo. Artículo 1.1, Ley Núm. 239-2004, 5 LPRA Sec. 4381. Según establecido en el estatuto aludido, toda institución organizada conforme a las disposiciones de la Ley Núm. 239-2009, *supra*, se considerará una cooperativa. Artículo 1.2 (e), Ley Núm. 239-2004, 5 LPRA Sec. 4381.

De este modo, la Ley Núm. 239-2004 establece los requisitos para la incorporación de una cooperativa, los cuales comienzan con la presentación de las cláusulas de incorporación y el reglamento ante la CDCOOP.⁹ Esta última evaluará los documentos constitutivos y pasará

⁹ La CDCOOP, a su vez, existe en virtud de la Ley Núm. 247-2008, según enmendada, 23 LPRA sec. 625 *et seq.*, conocida como *Ley Orgánica de la Comisión de Desarrollo Cooperativo de Puerto Rico*, que fue creada con el propósito de consolidar e integrar los promotores y reguladores gubernamentales con injerencia en los asuntos del cooperativismo para que se integren los recursos organizativos, humanos y económicos del Gobierno de Puerto Rico y del Movimiento Cooperativo.

Véase, además, Artículo 5.0 de la Ley Núm. 239-2004, 5 LPRA sec. 4410.

juicio sobre si satisfacen los requisitos de ley, tras lo cual someterá los documentos al Departamento de Estado para el registro de las cláusulas y la consecuente emisión del certificado de registro.¹⁰ De este modo, es importante destacar que la función de la CDCOOP durante la formación de una cooperativa se limita a la revisión de las cláusulas de incorporación y el reglamento interno de la cooperativa, para asegurarse de que satisfagan los preceptos que emanan de la Ley Núm. 239-2004.

De conformidad con la Ley Núm. 239-2004, para que una cooperativa pueda comenzar a operar, es necesario que: 1) el Departamento de Estado haya registrado sus cláusulas de incorporación; 2) COSSEC haya emitido el permiso de operación. Véase, Artículos 5.5 y 37 de la Ley Núm. 239-2004, 5 LPRA secs. 4415 y 4645.

En cuanto al proceso para la otorgación de permisos para operar a las cooperativas por parte de COSSEC, este se rige por el Reglamento Núm. 7108 de la Oficina del Inspector de Cooperativas de Puerto Rico, de 17 de marzo de 2006. En lo pertinente, el Artículo V de dicho Reglamento establece que, luego de llevar a cabo el análisis correspondiente, COSSEC otorgará un permiso escrito para operar, a toda cooperativa **que satisfaga los requisitos establecidos por ley.**

Así también, de conformidad con el mismo artículo, en caso de que, del examen llevado a cabo para la otorgación del permiso, surjan señalamientos que impidan la concesión del permiso, la cooperativa tendrá un término que no excederá de treinta (30) días, para

¹⁰ Artículo 5.1 de la Ley Núm. 239-2004, 5 LPRA sec. 4411.

subsanan los referidos señalamientos. De ser este el caso, y de conformidad con el Artículo VII del Reglamento Núm. 7108, la concesión de un permiso provisional es posible, por un término que tampoco deberá exceder de treinta (30) días.

III.

A continuación, discutiremos en conjunto los primeros tres señalamientos de error formulados por Legal Coop, debido a que se encuentran estrechamente relacionados. En virtud de estos, la parte recurrente adujo que COSSEC erró al denegarle el permiso de operación, a pesar de que la CDCOOP revisó y aprobó sus documentos constitutivos y, en función a ello, el Departamento de Estado inscribió y emitió su certificado de incorporación. Ello pues, a juicio de Legal Coop, este es el único requisito en ley que es necesario satisfacer para poder comenzar operaciones, pues la Ley Núm. 239-2004 contiene un mandato dirigido a COSSEC para que emita el permiso de operaciones, una vez la cooperativa obtiene su certificado de incorporación. A tales efectos, Legal Coop considera que, como agencia subordinada a la CDCOOP, COSSEC carece de autoridad para contravenir las determinaciones de aquella o la política pública cooperativista establecida por su junta rectora, que es la autoridad en ley para ello. No tiene razón.

Tal y como surge de nuestra exposición de derecho aplicable, de conformidad con la Ley Núm. 239-2004 y el Reglamento Núm. 7108, *supra*, para que una cooperativa pueda operar, es requisito, no solo que el Departamento de Estado haya registrado sus cláusulas de incorporación, sino que COSSEC haya emitido el permiso de operación correspondiente. Es decir, que es de suma

importancia distinguir el proceso del registro de las cláusulas de incorporación de una cooperativa en el Departamento de Estado, del proceso posterior de concesión del permiso de operación, por parte de COSSEC. Ello, pues no equivalen al mismo proceso, sino que ambos constituyen requisitos indispensables para que una cooperativa pueda iniciar sus operaciones.

En el caso de autos, de conformidad con la totalidad del expediente ante nuestra consideración, es un hecho incontrovertido que Legal Coop no enfrentó problemas como parte del proceso de registro de sus cláusulas de incorporación en el Departamento de Estado, por lo que consta debidamente incorporada desde el 17 de junio de 2020, bajo el número 445582. Sin embargo, recalcamos que ello no basta para ser acreedor al permiso de operación correspondiente de forma automática. Por el contrario, y como cuestión de hecho, una vez completado con éxito el proceso de incorporación, correspondía - tal y como se hizo- iniciar el proceso conducente a la otorgación de permisos de operación a las cooperativas, el cual se encuentra codificado en el Reglamento Núm. 7108, *supra*.

Tras la evaluación llevada a cabo por COSSEC, y conforme a lo dispuesto en el referido Reglamento, surgieron una serie de señalamientos de incumplimiento que impidieron la concesión del permiso para operar. Entre estos, se destacaron el incumplimiento por parte de Legal Coop con los requisitos establecidos en el Artículo V Reglamento Núm. 7108, *supra*, y con su reglamento interno, de conformidad con el Artículo VIII Reglamento Núm. 7108, *supra*, así como su omisión en mantener un sistema de contabilidad adecuado, de

conformidad con el Artículo VIII. En atención a lo anterior, y en estricta observancia de los postulados del Reglamento Núm. 7108, *supra*, COSSEC concedió a Legal Coop treinta (30) días para subsanar las deficiencias señaladas e incluso la alternativa de obtener un permiso de operación provisional, mientras subsanaba tales señalamientos.

Así, conforme al marco jurídico aplicable antes reseñado, corresponde que COSSEC lleve a cabo el análisis conducente a la concesión del permiso de operación, a base de la documentación que la cooperativa presenta a esos efectos. Por tanto, tratándose COSSEC del ente con la pericia necesaria y facultad delegada en ley para llevar a cabo dicho análisis, no nos encontramos en posición de intervenir para variar el dictamen administrativo recurrido; máxime, debido a que no surge de la totalidad del expediente actuación arbitraria alguna por parte de COSSEC, así como tampoco error manifiesto o abuso de discreción. Tampoco surge del expediente que COSSEC haya violentado de modo alguno las garantías del debido proceso de ley que cobijan a Legal Coop.

Mediante el cuarto de los señalamientos de error formulados, Legal Coop adujo que COSSEC erró al denegar la otorgación del permiso de operación, bajo el fundamento de que los anticipos de ganancias sobre trabajos prestados no están permitidos por ley. Este error tampoco se cometió.

En su comparecencia escrita ante este foro revisor, COSSEC recalcó que la Ley Núm. 239-2004 no provee para el adelanto de dividendos como parte de la compensación de trabajo, sino que, por el contrario, brinda un proceso

para la distribución de los dividendos. La aseveración anterior es correcta.

De este modo, tiene razón COSSEC cuando nos argumenta que, si Legal Coop reconoce en sus libros de contabilidad un adelanto de dividendos que no está en cumplimiento con la Ley Núm. 239-2004, ni tampoco con su reglamento interno, su contabilidad tampoco estaría correcta. No obstante, es preciso destacar que los documentos que Legal Coop presentó ante COSSEC hacían referencia a adelantos de dividendos, y no a adelantos de ganancias, por lo que, de todos modos, nos encontramos ante un señalamiento de error que fue planteado por vez primera ante este foro, puesto que no formó parte del trámite administrativo.¹¹

Por último, en virtud del quinto señalamiento de error esbozado, la parte recurrente argumentó que COSSEC erró al denegar la otorgación del permiso de operar, bajo el fundamento de que los socios de la cooperativa tienen que vincularse laboralmente mediante contratos de empleo y no como socios trabajadores, tal y como, según aseguró la recurrente, lo reconoce la Ley Núm. 239-2004. Respecto a este planteamiento, debemos subrayar que el dictamen administrativo recurrido no abarcó ni discutió el aspecto laboral de los socios de Legal Coop, por lo que este foro revisor tampoco se encuentra en posición de discutir en los méritos este señalamiento de error.

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, se **CONFIRMA** el dictamen administrativo recurrido.

¹¹ Consecuentemente, de conformidad con las normas de derecho apelativo, estaríamos impedidos de atenderlo por primera vez como parte de un recurso de revisión judicial. Véase, *Ortiz v. Holsum*, 190 DPR 511 (2014); *E.L.A. v. Northwestern Selecta*, 185 DPR 40 (2012).

Lo pronunció y manda el Tribunal y lo certifica la
Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones