

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

Santo Domingo D.N.

DETEREL 444/2007.

A la : Comisión Permanente de Hacienda.

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

De : **Wenel D. Félix F.**
Director Departamento Técnico de Revisión Legislativa

Asunto : OPINIÓN SOBRE PROYECTO DE MODIFICACION A
LA LEY MONETARIA Y FINANCIERA NO.183-02 DEL
21 DE NOVIEMBRE DEL 2002, APROBADO POR LA
UNICA JUNTA MONETARIA MEDIANTE RESOLUCION
DEL 27 DE NOVIEMBRE DEL 2007.

Ref. : **No. Exp. 04318, Oficio No. 003434 d/f 14/12/07.**

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

Contenido:

PRIMERO: Se trata de un Proyecto de Modificación a la Ley Monetaria y Financiera No. 183-02, los temas objeto de esta modificación responden principalmente a la necesidad de continuar adecuando nuestro marco legal a las mejores prácticas internacionales en materia

monetaria y financiera, pero sin dejar de lado, las características básicas de nuestro sistema, en tal sentido, se han propuesto reformas y modificaciones en cada uno de los títulos de la Ley Monetaria y Financiera, con el objeto de fortalecerla, creando un marco de mayor seguridad que permita una actuación eficiente y oportuna, dotando a la Administración Monetaria y Financiera de una mayor autonomía e independencia, y proveer a dicho sistema de herramientas que eleven la confianza de los ahorrantes y depositantes en el país.

SEGUNDO: Este proyecto proviene del Poder Ejecutivo, leído en la sesión de fecha 06 de diciembre del 2007.

Facultad Legislativa Congressional:

La facultad legislativa congressional para legislar sobre esta materia esta sustentada en el artículo 37, numeral 23, que establece:

“Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado o contraria a la Constitución”.

Desmonte Legal

El Proyecto de Ley se fundamenta y toca las siguientes disposiciones legales:

- La Constitución de la República.
- Orden Ejecutiva 312, del 1 de junio del 1919, sobre interés Legal.
- Ley 1528, del 9 de octubre del 1947, Ley Monetaria y sus modificaciones.
- Ley 2927, del 18 de junio del 1951, sobre Incineración de los Billetes del Banco Central de la República Dominicana y sus modificaciones.
- Ley 4247, del 13 de agosto del 1955, que designa al Gobernador del Banco Central de la República Dominicana como asesor del Monte de Piedad.
- Ley 4290, del 25 de septiembre de 1955, sobre Casas de Préstamos de Menor cuantía y sus modificaciones.
- Ley 5032, del 21 de noviembre del 1958, sobre Lavado y Extracción de Oro y sus modificaciones y Reglamentos.
- Ley 5897, del 14 de mayo de 1962, sobre Asociaciones de Ahorro y Préstamos para la Vivienda.

-Ley 6142, del 29 de diciembre de 1962, Ley Orgánica del Banco Central de la República Dominicana y sus modificaciones.

-Ley 146, del 19 de febrero del 1964, que prohíbe la Exportación e Importación de Monedas y Billetes emitidos por el Banco Central.

-Ley 251, del 11 de mayo del 1964, que regula las Transferencias internacionales de Fondos y sus modificaciones.

-Ley 708, del 14 de abril del 1965, Ley General de Bancos y sus modificaciones.

-Ley 292, del 30 de junio del 1966, sobre Sociedades Financieras de Empresas que promueven el Desarrollo Económico y sus modificaciones.

-Ley 371, del 22 de octubre de 1968, sobre prohibiciones para la Reproducción o Publicación de los Facsímiles de Billetes Emitidos por el Banco Central.

- Ley Minera 146, del 4 de junio del 1971, Artículos 131 y 132.

-Ley 171 del 7 de junio del 1971 sobre Bancos Hipotecarios de la Construcción.

-Ley 48, del 8 de octubre de 1974, que pone a cargo de CEDOPEX los controles de exportación de productos o mercancías nacionales o extranjeras.

-Ley 82, del 28 de noviembre de 1974, que faculta a la Junta Monetaria a suspender temporalmente la Licencia de Exportación.

-Artículo 2 de la Ley 664, del 21 de septiembre de 1977, que agrega un Artículo a la Ley 173 del 6 de abril de 1966.

-Artículo 4 de la Ley de la Ley 664 de fecha 21 de septiembre de 1977.

-Ley No.183-02 que aprueba la Ley Monetaria y Financiera.

- La Ley No. 92-04 del 27 de enero de 2004, que crea el Programa Excepcional de Prevención de Riesgo para las Entidades de Intermediación Financiera.

-La parte *in fine* del acápite 15) Artículo 6, de la Ley No. 06-04 que convierte al Banco Nacional de la Vivienda en Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción, en cuanto a los requerimientos de reserva de encaje legal.

-Decreto 1573 del 17 de noviembre del 1983, que agrega dos (2) párrafos al Artículo 26 del Reglamento 1679 del 1964.

-Reglamento 543 del 19 de febrero del 1964, sobre la prevención y la falsificación de la moneda nacional.

-Reglamento 1679 del 31 de octubre del 1964, para la aplicación de la Ley 251 del 11 de mayo del 1964, que regula la transferencia internacional de fondos y sus modificaciones.

Análisis Constitucional, Legal, Lingüístico y de Técnica Legislativa.

Después de analizar el Proyecto de Ley en los aspectos constitucional, legal, lingüístico y de técnica legislativa **ENTENDEMOS** pertinente hacer las siguientes observaciones:

Existen varios artículos con problemas de inconstitucionalidad, tal es el caso del artículo 11, literales a) y e), que dicen de la siguiente manera: **Artículo 11 literal**

- a) ***Designación. Los miembros por tiempo determinado serán designados por el Presidente de la República, por un período de cuatro (4) años, pudiendo ser renovable. El miembro designado para cubrir una vacante por causa distinta a la expiración del mandato ocupará dicho cargo sólo hasta la finalización del mandato correspondiente al miembro cuya vacante se supla.***

- e) ***Remoción. Los miembros designados por tiempo determinado sólo podrán ser removidos de sus cargos mediante decisión adoptada por las tres cuartas (3/4) partes de la totalidad de los miembros de la Junta Monetaria, por las siguientes causales:..***

Así mismo el artículo 17 literal b) numerales 1 y 2 y literal c) del proyecto dice lo siguiente: **Artículo 17 literal b) Gobernador.**

- 1) ***...Designación. El Gobernador será designado por el Presidente de la República, por un período de cuatro (4) años, pudiendo ser renovables...***

- 2) ***Remoción. El Gobernador sólo podrá ser removido cuando medie causa de remoción de las mencionadas en el Artículo 11, literal e) de esta Ley... La remoción será acordada por unanimidad del resto de los miembros de la Junta Monetaria que será convocada en este caso por el Secretario de Estado de Haciendas...***

- c) ***Vicegobernador.***
 - 1) ***Designación. El Banco Central tendrá un Vicegobernador que será nombrado por el Presidente de***

la República de una terna sometida por la Junta Monetaria a propuesta del Gobernador del Banco Central, por un período de cuatro (4) años, pudiendo ser renovable... Sólo podrá ser removido a solicitud del Gobernador... exigiéndose que la remoción sea acordada por las dos terceras (2/3) partes de la totalidad de los miembros de la Junta Monetaria, que será convocada en este caso por su Presidente...”

Por su parte el artículo 21 literales b) c) y f) dicen lo siguiente:
“Artículo 21. Organización.

- b) Designación. El Superintendente será designado por el Presidente de la República, por un período de cuatro (4) años, pudiendo ser renovables.
- c) Remoción. El Superintendente de Bancos sólo podrá ser removido cuando medie causa de remoción de las mencionadas en el Artículo 11 de esta Ley respecto de los miembros de la Junta Monetaria por tiempo determinado o cuando infrinja la normativa específica de incompatibilidades establecidas en el literal d) de este Artículo. La remoción será acordada por unanimidad del resto de los miembros de la Junta Monetaria, que serán convocados en este caso por su presidente.
- f) Intendente. La Superintendencia de Bancos tendrá un Intendente, que será nombrado por el Presidente de la República, de una terna sometida por la Junta Monetaria a propuesta del Superintendente de Bancos, por un período de cuatro (4) años, pudiendo ser reelegido por igual período... Sólo podrá ser removido a propuesta del Superintendente, cuando medie causa de remoción de las mencionadas en el Artículo 11 de esta Ley... exigiéndose que la remoción sea acordada por las dos terceras (2/3) partes de la totalidad de los miembros de la Junta Monetaria, que será convocada en este caso por su Presidente.

En tal sentido tenemos a bien establecer que tomando como base lo establecido en la Constitución de la República en su artículo 55, numeral 1, establece: *Art.55...Corresponde al Presidente de la República:*

1. Nombrar los Secretarios y Subsecretarios de Estado y los demás funcionario y empleados públicos cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por las leyes, aceptarles sus renunciaciones y removerlos”

En tal virtud, de lo establecido precedentemente se desprende, que ninguna ley puede abrogar atribuciones a funcionarios, que le son conferidas por la Constitución de la República al Presidente, así como el tiempo de duración en los cargos que son designados por el mismo, por lo que recomendamos lo siguiente:

1. Eliminar el período de duración de cuatro años en los cargos establecidos.
2. Adecuar la designación y remoción de los funcionarios: de la Junta Monetaria, Gobernador, Vicegobernador, Superintendente e Intendente, la cual es una atribución que se encuentra contenida en la Constitución de la República y que le corresponde exclusivamente al Presidente de la República.

La ley debe ser estructurada en 5 partes básicas, a saber:

1. Encabezado.
2. Título o nombre de la Ley
3. Considerandos (que es la exposición de motivos)
4. Vistos
5. Parte Normativa.

1. En virtud de lo que establece el Manual de Técnica Legislativa, en su numeral 4.1.1.1.-**Encabezado**, conforme el Art. 44 de la Constitución, todas las leyes se encabezan de la siguiente forma:

**El Congreso Nacional.
En nombre de la República.**

2. Por otra parte, tal como lo establece el Manual de Técnica Legislativa, en su numeral 4.1.1.2.- **Título**, literal a) que dice: **“El texto normativo debe ser introducido por un título general que precise el objeto del proyecto de ley”**. En tal sentido, proponemos seguir el siguiente formato:

**El Congreso Nacional.
En nombre de la República.**

“Ley de Regulación y Supervisión del Sistema Monetario y Financiero”

3. El Manual de Técnica Legislativa en su numeral 4.1.1.3, **Los Considerandos**, literal b) dice: **En los considerandos el proponente explica las razones e inquietudes que le permitieron detectar la necesidad de la norma, así como las investigaciones y consultas que realizó para sustentar su propuesta”, deben enumerarse para una**

mejor ubicación de los mismos". Atendiendo a lo antes expuesto, sugerimos crear y enumerar los considerandos, para que se lea como sigue, **Considerando: Primero, Segundo, Tercero.....**

4. Así mismo y atendiendo a lo expresado en el Manual de Técnica Legislativa, en su numeral 4.1.1.4.- **Los Vistos. "Son los textos legales que ha investigado el legislador para presentar un proyecto y se deben ordenar manteniendo la jerarquía constitucional de los textos normativos y dentro de ésta la cronología"**. Sugerimos crear y ordenar los vistos de la ley.
5. El Manual de Técnica legislativa, en su numeral 4.1.1.5.- PARTE NORMATIVA. Estructura de la parte normativa. Ordenamiento temático o de contenido. Establece que: "El contenido de los textos normativos debe organizarse temáticamente a fin de contribuir a su claridad y a facilitar la identificación de sus disposiciones", por lo que recomendamos en una redacción alterna, crear un Título denominado Disposiciones Iniciales. Definiciones, y colocar en el todas las definiciones del proyecto de ley, siguiendo un orden alfabético, de la siguiente manera:

CAPITULO I DEFINICIONES.

Artículo 1.- Definiciones de la ley.

A los efectos de esta ley se entiende por:

- a. Bancos Múltiples. Aquellas entidades que pueden captar depósitos del público, a la vista o en cuenta corriente, y realizar todo tipo de operaciones incluidas dentro del catálogo general de actividades establecido en los Artículos 47, 48 y 53 de esta Ley.
- b. Captación Habitual. Aquella que se realiza repetidamente con el fin de obtener fondos de público. Reglamentariamente se determinarán los supuestos de captación habitual que, por su carácter y su naturaleza no constituyen intermediación financiera.
- c. Encaje legal. Obligación de mantener en el Banco Central o donde determine la Junta Monetaria, un porcentaje de la totalidad de los fondos captados del público en cualquier modalidad o instrumento, sean estos en moneda nacional o extranjera.
- d. Entidades de Crédito. Aquellas cuyas captaciones se realizan mediante depósitos de ahorro y/o a plazo, sujetas a las disposiciones de la Junta

Monetaria y a las condiciones pactadas entre las partes. En ningún caso dichas entidades podrán captar depósitos a la vista o en cuenta corriente.

- e. Entidades Públicas de Intermediación Financiera. Aquellas que realicen intermediación financiera y cuyo accionista mayoritario sea el Estado.
- f. Fondo de Contingencia. El instrumento de facilitación para los procedimientos de solución y excepcional de prevención de riesgo sistémico previstos en la presente Ley, así como para el funcionamiento del esquema de garantía de depósitos establecido en el Artículo 99 de esta Ley.
- g. Intermediación Bancaria. La compra y venta de manera habitual, de monedas extranjeras internacionalmente aceptadas, cualesquiera que sea su denominación, característica o forma de expresión. La intermediación cambiaria sólo podrá ser realizada por los intermediarios cambiarios autorizados.
- h. Intermediación Financiera. La actividad de captación habitual de fondos del público, cualesquiera que sea el tipo o denominación, para colocarlos en préstamos, inversiones, en cualquier otra forma, o utilizarlos en beneficio propio o de terceros, sin perjuicio de las disposiciones contenidas en la Ley de Mercado de Valores en lo relativo a la emisión de títulos valores de oferta pública.
- i. Intermediarios Cambiarios. Las entidades autorizadas por la Junta Monetaria a operar exclusivamente en el mercado cambiario.
- j. Sistema de Pagos y Liquidación de Valores. Es un servicio público de titularidad exclusiva del Banco Central, compuesto por los diferentes sistemas de pago y liquidación de valores reconocidos, y al cual se encuentran adscritas todas las entidades de intermediación financiera autorizadas.

Es importante destacar que al crear el Título de Las Definiciones, hay artículos que quedan eliminados, y otros modificados, a saber:

- Del artículo 3.- REGIMEN DE PREVIA AUTORIZACION ADMINISTRATIVA. Eliminar los literales b y c.
- El Literal b) del Artículo 27, queda modificado de la siguiente manera. **Encaje Legal.** Las entidades de intermediación financiera están sujetas al encaje legal. La obligación de encaje puede extenderse reglamentariamente a

otras operaciones pasivas, contingentes o de servicios, si así lo considerase la Junta Monetaria. El incumplimiento de la obligación de encaje da lugar a la sanción correspondiente prevista en el Artículo 103, literal c) de esta Ley.

- Artículo 28. DEL SISTEMA DE PAGOS Y LIQUIDACION DE VALORES. Suprimir solo la Definición, es decir, “Es un servicio público de titularidad exclusiva del Banco Central, compuesto por los diferentes sistemas de pago y liquidación de valores reconocidos, y al

cual se encuentran adscritas todas las entidades de intermediación financiera autorizadas”.

- Artículo 32.-INTERMEDIARIOS CAMBIARIOS. Eliminar la parte relativa a la definición, a saber “Se entenderán como intermediario cambiario, las entidades autorizadas por la Junta Monetaria a operar exclusivamente en el mercado cambiario.
- En cuanto al Artículo 41.- Definiciones, tenemos la siguientes acotaciones:

Eliminar el literal a), eliminar del literal b) la parte concerniente a la definición de Entidades de Crédito, “Las Entidades de Crédito son aquellas cuyas captaciones se realizan mediante depósitos de ahorro y/o a plazo, sujetas a las disposiciones de la Junta Monetaria y a las condiciones pactadas entre las partes. En ningún caso dichas entidades podrán captar depósitos a la vista o en cuenta corriente. Y epigrafiar el Artículo 41. TIPOS DE ENTIDADES DE CREDITO, en virtud de que las entidades de intermediación financiera ya están tipificadas en el artículo 39.

6. Debemos señalar que en el proyecto de ley hemos podido observar que los artículos presentan problemas en cuanto a las formas verbales, que de acuerdo al Manual de Técnica Legislativa en su punto 5.2, que habla sobre las “**Formas Verbales**” que en todo proyecto de ley la norma debe estar relacionada con el tiempo en que la ley entra en vigencia y se aplica, no con el que se elabora y se aprueba tal como establece en su literal “**b) Preferir el presente al futuro.... Y emplear el futuro sólo cuando es irremplazable por el presente**”, por lo que proponemos sustituir el uso de términos futuros realizando los siguientes cambios en todo el texto del proyecto, aquí presentamos algunos ejemplos de cómo realizarlos.:

- En el **Artículo 1, literal c)**, línea 1, sustituir “regirá” por “rige”, en la línea 6, sustituir “Serán” por “Son”, **literal d)**, línea 2, sustituir “regirán” por “rigen”, línea 4, sustituir “guardarán” por “guardan”, línea 9, sustituir “podrán” por “pueden”, línea 11, sustituir “reglamentará” por “reglamenta”, línea 13, sustituir “pudieran” por “pueden”, línea 15 y 21, sustituir “podrá” por “puede”.
- **Artículo 2, literal a)**, línea 1, sustituir “tendrá” por “tiene”, **literal b)**, línea 2, sustituir “tendrá” por “tiene”.
- **Artículo 3, literal a)**, línea 4, sustituir “podrá”, por “puede”.

En cuanto al Artículo 139.- **DISPOSICIÓN DEROGATORIA GENERAL.-**
Hacemos la siguiente observación:

El numeral 6.3 Derogación, del Manual de Técnica legislativa, establece en su literal g) “Debe evitarse la derogación genérica indeterminada que se le suele expresar con fórmulas del estilo “Derógase todo lo que se oponga”, en razón de que la misma produce más incertidumbres que certezas”, la derogación de las leyes debe ser hecha con toda precisión, identificando con certeza las leyes por su número y su nombre completo.

En torno al Artículo 140. DEROGACIONES ESPECIFICAS.- Notamos que no señalan la Ley No.183-02 , que aprueba la Ley Monetaria y Financiera, y la cual es objeto de modificación.

También sugerimos, que el texto legal de acuerdo al Manual de Técnica Legislativa, debe establecer cuando será la entrada en vigencia del mismo, por lo tanto, sugerimos la creación de un artículo que se refiera a la misma en una redacción alterna que diga así:

Artículo ____.- DISPOSICIONES DE ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY.

La presente ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación.

Por tanto, **SOMOS DE OPINION**, luego de analizado y estudiado el presente proyecto, que la Comisión encargada del mismo pueda abocarse a su estudio, pudiendo observar lo indicado y rendir informe favorable.

Atentamente,

Wenel D. Félix. F.
Director del Departamento Técnico
de Revisión Legislativa