



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DETEREL 329/2018.

A la : Comisión Permanente de Industria, Comercio, y Zonas Francas.

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

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

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

Asunto : Opinión sobre proyecto de ley que crea el Sistema de Garantías Recíprocas, con el propósito de facilitar el acceso al financiamiento formal de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, (MIPYMES).

Referencia : Expediente No. 00773 Of.: 002856 d/f 17-09-2018

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 del proyecto de ley:

PRIMERO: Se trata de un proyecto de ley que crea el Sistema de Garantías Recíprocas.

SEGUNDO: Este proyecto fue sometido por el señor **Charles Noel Mariotti Tapia**, senador de la república, por la provincia Monte Plata.

Facultad Legislativa Congressional:

La facultad legislativa congressional para legislar sobre esta materia está fundamentada en el Art. 93, numeral uno, literal q de la Constitución de la República que, enuncia lo siguiente: ***"Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución."***



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

Procedimiento de Aprobación:

La iniciativa legislativa objeto de nuestro estudio, es una norma que tiene artículos de carácter orgánico y artículos de carácter ordinario por lo que para su aprobación requiere de dos mecanismos:

1. Los artículos que por su naturaleza, para los fines de su aprobación, se rige por lo establecido en el artículo **112.- Leyes orgánicas**. *Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza. Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras y*
2. Los artículos que su esfera es de carácter ordinario se regulan por el 113 de la Constitución de la República, que establece: **"Las Leyes ordinarias son aquellas que por su naturaleza requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los presentes de cada cámara"**.

Desmante Legal

El proyecto de ley se fundamenta en las siguientes disposiciones legales:

1. **VISTA:** La Constitución de la República Dominicana promulgada en fecha 26 de enero del 2010.
2. **VISTO:** El Código de Procedimiento Civil de la República Dominicana y sus modificaciones.
3. **VISTO:** El Código Tributario de la República Dominicana y sus modificaciones.
4. **VISTA:** La Ley No.19-00 que regula el Mercado de Valores de fecha 8 de mayo del 2000.
5. **VISTA:** La Ley No.183-02 Monetaria y Financiera de fecha 21 de noviembre del 2002, sus modificaciones, y sus Reglamentos.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

6. **VISTA:** La Ley No.1-06 que crea el Consejo Nacional de Competitividad de fecha 10 de enero del 2006.
7. **VISTA:** la Ley No.340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones de fecha 18 de agosto de 2006, y su modificación contenida en la Ley No.449-06 de fecha 6 de diciembre de 2006, y, el Decreto No.490-07 de fecha 30 de agosto del 2007, que aprueba su Reglamento de aplicación.
8. **VISTA:** La Ley No.479-08 General de las Sociedades Comerciales y Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada de fecha 11 de diciembre del 2008 y sus modificaciones.
9. **VISTA:** La Ley No.488-08 que establece un Régimen Regulatorio para el Desarrollo y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) de fecha 19 de diciembre del 2008, y sus modificaciones.
10. **VISTA:** La Ley No.189-11 para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y el Fideicomiso en la República Dominicana de fecha 16 de julio del 2011 y sus Reglamentos.
11. **VISTA:** La Ley No.107-13 Sobre los Derechos y Deberes de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública y las Normas de Procedimiento Administrativo que rigen la Actividad Administrativa de fecha 6 de agosto del 2013.

Impacto de Vigencia

Hemos observado que el proyecto de ley en la forma de su estructuración presenta modificaciones a dos cuerpos jurídicos, en tal sentido debemos señalar que la iniciativa presenta una ley ordinaria que modifica una ley orgánica, en razón de que contiene artículos de carácter orgánicos en una ley ordinaria lo cual deviene en una inconstitucionalidad ya que invade esfera de competencia reservadas para una ley orgánica según mandato constitucional, atendiendo que una ley ordinaria no modifica una ley orgánica, por lo que su aplicación provocaría dificultad para su implementación y aplicación, por lo que les sugerimos:

1. Modificar los artículos que se refieren a las atribuciones de la Junta monetaria y superintendencia de Banco, a través de una ley orgánica la Ley No. 183-02, del 21 de noviembre de 2002, que aprueba la Ley Monetaria y Financiera.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

2. En cuanto a los temas que modifica La Ley No. 488-08, que establece un Régimen Regulatorio para el Desarrollo y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES), Sugerimos que la misma sea fusionada con la iniciativa legislativa que se encuentra cursando actualmente en el Senado y de esta manera evitar que en el espectro jurídico cursen dos leyes que regulen el mismo tema, lo cual conlleva implícitamente el riesgo de incurrir en antinomia. La antinomia es la situación en que dos normas pertenecientes a un mismo sistema jurídico, que concurren en el ámbito temporal, espacial, personal y material de validez, atribuyen consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a cierto supuesto fáctico, y esto impide su aplicación simultánea.

Análisis Legal

Después de analizar el proyecto de ley en el aspecto legal, **ENTENDEMOS** oportuno hacer los siguientes señalamientos:

1. Los **VISTOS** son **"textos legales que ha investigado el legislador para presentar un proyecto de ley"**, en cuanto a los vistos tenemos a bien señalar que hemos observado que el proyecto de ley en su vista primero establece lo siguiente: **"La Constitución de la República, proclamada el 26 de enero del 2010."** en este sentido, señalamos que tomando en consideración que se trata de la Constitución de la República esta no necesita especificación del año de su modificación, en el entendido que la Carta Magna ha recibido múltiples modificaciones las que contienen fecha, en ese mismo orden el criterio de la Técnica Legislativa para su elaboración en cuanto a su presentación la misma debe ser ordenada según la jerarquía constitucional de los textos normativos y dentro de ella respetando la cronología de la misma ya que garantizan la seguridad jurídica, por lo tanto, sugerimos realizar una readequación en base lo antes explicado tenemos a bien recomendar la siguiente redacción:

VISTA: La Constitución;

VISTO: El Código de Procedimiento Civil de la República Dominicana y sus modificaciones.

VISTO: La Ley No. 11-92, de fecha 16 de mayo de 1992, El Código Tributario de la República Dominicana y sus modificaciones;

VISTA: La Ley No.19-00, de fecha 8 de mayo del 2000, que regula el Mercado de Valores en la República Dominicana;



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

VISTA: La Ley No.183-02, de fecha 21 de noviembre de 2002, Ley Monetaria y Financiera sus modificaciones, y sus Reglamentos. Monetaria y Financiera;

VISTA: La Ley No.1-06 de fecha 10 de enero de 2006, que crea el Consejo Nacional de Competitividad;

VISTA: La Ley No.340-06, de fecha 18 de agosto de 2006, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, y su modificación contenida en la Ley No.449-06 de fecha 6 de diciembre de 2006, y, el Decreto No.490-07 de fecha 30 de agosto del 2007, que aprueba su Reglamento de aplicación;

VISTA: La Ley No.479-08, de fecha 11 de diciembre de 2008, Ley General de las Sociedades Comerciales y Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada y sus modificaciones;

VISTA: La Ley No.488-08, de fecha 19 de diciembre del 2008, que establece un Régimen Regulatorio para el Desarrollo y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) y sus modificaciones.

VISTA: La Ley No.189-11, de fecha 16 de julio del 2011, para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y el Fideicomiso en la República Dominicana y sus Reglamentos;

VISTA: La Ley No.107-13, de fecha 6 de agosto del 2013, Sobre los Derechos y Deberes de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública y las Normas de Procedimiento Administrativo que rigen la Actividad Administrativa.

2. Observamos que el presente proyecto de ley en su artículo 2, establece: *"Esta Ley comprende la regulación, los aspectos organizativos, prudenciales, contables, financieros y legales para la creación, constitución, funcionamiento, fusión, escisión, disolución y liquidación de las sociedades de garantías recíprocas y sociedades de reafianzamiento, incluyendo lo relativo a los tipos de socios y de garantías, prohibiciones, incompatibilidades, régimen impositivo aplicable y sanciones. Asimismo, se delimitan los roles y funciones que le competen a la Junta Monetaria y a la Superintendencia de Bancos en la regulación y supervisión de dichas entidades".* La parte in-fine del artículo, procura delimitar los roles y funciones que le competen a la Junta Monetaria y a la Superintendencia de Bancos en la regulación y supervisión de las MIPYMES.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

- 2.1 En razón de lo antes dicho observamos que el presente proyecto de ley busca realizar una modificación a **la Ley No. 183-02, del 21 de noviembre de 2002**, que aprueba la Ley Monetaria y Financiera. Esta ley tiene por objeto la regulación del sistema monetario y financiero en la República Dominicana, la regulación del referido sistema se rige por la Constitución y la **Ley No. 183-02**, en cuanto a esto tenemos a bien informarle que la Ley No. 183-02, es una ley súper orgánica, y ésta se encuentran sujetas a un requisito especial del voto favorable de las 2/3 partes de los presentes en ambas Cámaras para su aprobación y/o modificación, (Constitución artículo 112), por lo que no puede ser modificada por una ley ordinaria.
 - 2.2. Existen dos condiciones básicas que distinguen las leyes orgánicas de las leyes ordinarias: en primer lugar son reservadas expresamente para regular un conjunto particular de asuntos de trascendental importancia y segundo se requiere un quórum o mayoría calificada para su aprobación o modificación.
 - 2.3. El procedimiento establecido busca la seguridad jurídica y la estabilidad de las normas monetarias y bancarias. A su vez, la disposición reconoce a la Junta Monetaria como órgano superior jerárquico del sistema monetaria y bancario, promotor y garante principal de la edificación regulatoria monetaria y bancaria de la Nación, Ley Monetaria y Financiera, pertenecen a un ámbito "súper orgánico"
 - 2.4. Las modificaciones a las leyes son los cambios que se introducen en el texto, a uno o varios artículos, párrafos o incisos, estos no solo incluyen variaciones de contenido, sino también, adiciones de nuevo mandatos. La modificación debe ser hecha con toda precisión, identificándose de manera certera la ley o disposición legal que se modifica. Observamos que el presente proyecto de ley en su título establece: Garantías Recíprocas, con el propósito de facilitar el acceso al financiamiento formal de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, (MIPYMES). Y el en fondo del mismo más bien que una garantía realiza modificaciones a **la Ley No. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 y La Ley No. 488-08, que establece un Régimen Regulatorio para el Desarrollo y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES)**.
3. En otro orden, tenemos a bien señalar que conforme a los criterios establecidos en la técnica legislativa, lo pertinente es agrupar en un solo cuerpo legal las normas referentes a un mismo tema y evitar la dispersión de la misma, las dispersiones de las leyes desde el punto de vista de aplicación genera confusión, inseguridad



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

jurídica y hace perder la congruencia entre la razón o motivo del proyecto y su finalidad, por lo que les recomendamos:

- 3.1. Insertar el capítulo 1, de la Junta Monetaria y 2 de la Superintendencia de Banco de la iniciativa legislativa, para concentrar en un solo cuerpo jurídico que este caso sería en la ley madre "la Ley No. 183-02, del 21 de noviembre de 2002 que aprueba la Ley Monetaria y Financiera". Y facilitar su aplicación e implementación y de esta manera garantizar la seguridad jurídica y a al mismo tiempo evitar la dispersión de la norma agrupando las normas referentes a dicha rama.
- 3.2. Adicional todo lo referente a las Garantías Recíprocas, en la **La Ley No. 488-08, que establece un Régimen Regulatorio para el Desarrollo y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES)**.

Análisis Constitucional

Luego del estudio y análisis de la iniciativa referida en el asunto, tenemos a bien hacer las siguientes consideraciones:

1.- Observamos que el proyecto de ley tiene por objeto la creación del Sistema de Garantías Recíprocas, con el propósito de facilitar el acceso al financiamiento formal de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, (MIPYMES), así como a las contrataciones y adquisiciones de bienes y servicios públicos o privados. Este Sistema estará integrado por las sociedades de garantías recíprocas y las sociedades de reafianzamiento, que sean creadas al amparo de esta Ley.

2.- En el artículo 2 del proyecto se contempla el alcance y establece:

"Esta Ley comprende la regulación, los aspectos organizativos, prudenciales, contables, financieros y legales para la creación, constitución, funcionamiento, fusión, escisión, disolución y liquidación de las sociedades de garantías recíprocas y sociedades de reafianzamiento, incluyendo lo relativo a los tipos de socios y de garantías, prohibiciones, incompatibilidades, régimen impositivo aplicable y sanciones.

3.- La parte in-fine del referido artículo del proyecto, pretende delimitar los roles y funciones que le competen a la Junta Monetaria y a la Superintendencia de Bancos en la regulación y supervisión de las MIPYMES.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

4.- De lo anterior se colige, que el presente proyecto de ley pretende realizar una modificación a la Ley No. 183-02, del 21 de noviembre de 2002, que aprueba la Ley Monetaria y Financiera. Esta ley tiene por objeto la regulación del sistema monetario y financiero en la República Dominicana.

5.- Es así que, la regulación del referido sistema se rige exclusivamente por la Constitución y la Ley No. 183-02.

6.- Ahora bien, un punto de relevancia constitucional, lo constituye el hecho de que el artículo 223 y siguientes, establecen las regulaciones del Sistema Monetario y Financiero, al indicar de manera textual lo siguiente:

"Artículo 223.- Regulación del sistema monetario y financiero. La regulación del sistema monetario y financiero de la Nación corresponde a la Junta Monetaria como órgano superior del Banco Central."...

Más adelante, continua indicando en el artículo 232, el procedimiento de aprobación o modificación de la moneda o de la banca, estableciendo un procedimiento legislativo especial para esto, al consagrar:

"Artículo 232.- Modificación del régimen de la moneda o de la banca. Por excepción a lo dispuesto en el artículo 112 de esta Constitución, la modificación del régimen legal de la moneda o de la banca, requerirá el apoyo de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de una y otra cámara legislativa, a menos que haya sido iniciada por el Poder Ejecutivo, a propuesta de la Junta Monetaria o con el voto favorable de ésta, en cuyo caso se regirá por las disposiciones relativas a las leyes orgánicas."

7.- Basándonos en la norma anterior, donde se establecen criterios constitucionales para el procedimiento de aprobación o modificación, es evidente que existe una notoria diferencia entre el procedimiento legislativo para leyes orgánicas y super-organicas, mientras que las primeras obligan a su aprobación o modificación por una votación calificada de las dos terceras partes de los presentes de ambas cámara, las segundas, exigen de las dos terceras partes de la matrícula que la integran, bajo situaciones y condiciones especiales de procedimiento y contenido, por tanto, la Ley 183-02 es una ley super-organica, tal como lo indica nuestra Carta Magna.

8- Es así que, siéndola ley objeto de estudio una iniciativa de naturaleza ordinaria, nos encontramos frente a una normativa híbrida por contener disposiciones cuyo procedimiento de modificación o aprobación es diferente, por lo que entendemos



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

que ninguna ley de naturaleza ordinaria puede invadir esfera de otra ley de naturaleza distinta a las súper-orgánicas, pues el legislador incurriría en inconstitucionalidad.

Por tanto, con la finalidad de contribuir a la seguridad jurídica de la norma, evitando legislaciones híbridas, es preciso que las modificaciones de disposiciones de carácter orgánico y súper-orgánico, como lo son las relativas a los roles y funciones que le competen a la Junta Monetaria y a la Superintendencia de Bancos, se hagan mediante disposiciones de igual naturaleza.

Análisis de la Técnica Legislativa

Por lo antes señalado en el análisis legal y constitucional del proyecto de ley objeto del presente informe, sugerimos como recomendación técnica, que por tratarse de una ley de naturaleza ordinaria pero con mandatos que tocan el régimen económico y financiero, materia cuya naturaleza es propia de leyes orgánicas o supra orgánica y cuyo procedimiento de aprobación es distinto al de las leyes ordinarias; sugerimos en tal sentido que sean extraídos del proyecto de ley dichos artículos, para que puedan ser conocidos en otro proyecto de ley de naturaleza orgánica. En cuanto a los demás artículos cuyo contenido modifican la Ley No. 488-08, que establece un régimen regulatorio para el desarrollo y competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYME), sugerimos la fusión con el proyecto de ley de Sistemas de Garantías a las MIPYMES, número de iniciativa 00304, que actualmente se encuentra en estudio por la Comisión Permanente de Industria y Comercio, en el entendido de que dicha iniciativa establece del mismo modo varias modificaciones a la ley vigente, a la vez de evitar una dispersión normativa al crear dos leyes con la misma materia y objeto.

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

Atentamente,

Welnel D. Feliz.
Director

WF