



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa

Santo Domingo de Guzmán D.N.
21 de septiembre de 2021.

DETEREL 891/2021

A la : Comisión Permanente de Hacienda.

Vía : **Licda. Rosemary Cedeño Nieves**
Coordinadora de Comisiones Permanentes.

Cc : **Lic. José Domingo Carrasco Estévez**
Secretario General Legislativo.

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

Asunto : proyecto de ley que regula el leasing en la República Dominicana.

Ref. : **Exp. 00794**

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 contrato, tenemos a bien expresarle lo siguiente:

Contenido:

Primero: Este proyecto de ley tiene por objetivo regular el contrato de leasing en la República Dominicana.

Segundo: Este proyecto de ley fue presentado por el señor **Franklin Rodríguez Garabitos**, Senador de la República, por la provincia de San Cristóbal.

Facultad Legislativa Congresual:

La Facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está sustentada en el artículo 93, numeral 1), literal q), que establece: *"Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución"*

Procedimiento de Aprobación

Por su naturaleza, el presente proyecto de ley para los fines de su aprobación, se rige por lo establecido en el artículo 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"*.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa

Desmonte Legal

El proyecto de Ley se fundamenta y toca las siguientes disposiciones legales

Vista: La Constitución de la República;

Vista: La Ley No. 37-17, que reorganiza el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes, del 3 febrero de 2017;

Vista: La Ley No. 183-02, Monetaria y Financiera, del 21 de noviembre del 2002;

Vista: La Ley No. 189-11, para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y el Fideicomiso en la República Dominicana., del 1ro de enero del 2004;

Vista: La Ley No. 488-08, que establece un Régimen Regulatorio para el Desarrollo y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES), del 30 de diciembre de 2008;

Vista: La Ley No.166-97, que crea la Dirección General de Impuestos Internos, del 27 de julio de 1997;

Vista: La Ley No.1530, que crea la Superintendencia de Bancos, del 9 de octubre del 1947;

Vista: La Ley No. 108-05, de Registro Inmobiliario

Vista: La Ley No. 45-20, de Garantías Mobiliarias, del 18 de febrero del 2020;

Visto: El Reglamento del Senado de la República.

Al respecto, se hace necesario modificar los vistos, en el sentido de adecuarlos a las recomendaciones de técnicas legislativas, que incluyen: número y nombre de la ley, fecha y forma de presentarlos, como sigue:

Vista: La Constitución de la República;

Vista: La Ley núm. 1530, del 9 de octubre del 1947, Ley General de Bancos;

Vista: La Ley núm. 166-97, del 27 de julio de 1997, que crea la Dirección General de Impuestos Internos, la cual estará constituida por las actuales Direcciones Generales de Impuesto sobre la Renta y de Rentas Internas;

Vista: La Ley núm. 183-02, del 21 de noviembre del 2002, que aprueba la Ley Monetaria y Financiera;



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa

Vista: La Ley núm. 108-05, del 23 de marzo de 2005, de Registro Inmobiliario;

Vista: La Ley núm. 488-08, del 19 de diciembre de 2008, que establece un Régimen Regulatorio para el Desarrollo y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES);

Vista: La Ley núm. 189-11, del 16 de julio de 2011, para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y el Fideicomiso en la República Dominicana;

Vista: La Ley núm. 37-17, del 4 febrero de 2017, que reorganiza el Ministerio de Industria y Comercio;

Vista: La Ley núm. 45-20, del 18 de febrero del 2020, de Garantías Mobiliarias.

Análisis de contenido

1.- El Leasing es un contrato de arrendamiento por medio del cual un arrendador adquiere determinados bienes, de acuerdo a la petición y especificaciones que le ha dado el arrendatario, entregándole el título de arrendamiento por un plazo determinado, a cambio del derecho de pago de una renta o cuota, concediendo al arrendatario la opción de adquirir el o los bienes contratados, al vencimiento del plazo del contrato por un monto previamente establecido o valor residual.

2.- La finalidad de la ley de Leasing es poner a disposición de pequeñas, medianas empresas y particulares, nuevos mecanismos para adquirir maquinarias y equipos de primera calidad sin necesidad de utilizar instrumentos de crédito para el financiamiento de este tipo de bienes. De esta forma, las empresas tienen la posibilidad de utilizar sus líneas de crédito para otros fines. Por lo que es necesario que se tome en cuenta este elemento.

3.- Limitación de regulación. Del análisis del presente proyecto pudimos observar que solamente queda establecida la regulación del leasing inmobiliario, no así del leasing mobiliario, aunque en los procedimientos relativos a las demandas el proponente incluye la regulación de los bienes muebles.

4.- Sobre el criterio de la regulación de los bienes muebles, la legislación comparada establece tanto el leasing mobiliario como el inmobiliario, y entre particulares que tienen la facultad para realizarlo como es el caso de la República de Guatemala, la República de Argentina, entre otras, las cuales utilizan este tipo de contrato.

5.- En ese mismo orden del estudio de la legislación comparada, observamos que no en todos los países que legislan sobre esta materia, establecen lo que es el monto económico para poder realizar este tipo de contrato, dejando así abierto dicho monto y solo regulando el contrato del leasing.



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

Análisis Constitucional y de factibilidad normativa

1.- Como elemento constitucional, se hace necesario, en primer término, analizar la pertinencia de la ley. La Constitución de la República, en su artículo 40-15 establece: "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: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica", de allí que se hace necesario analizar lo justo y útil de la ley para la comunidad, basado en el principio de razonabilidad.

1.1.- El Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0044/12 dispuso: "Para poder determinar la razonabilidad de una norma legal, se recurre, en el derecho constitucional comparado, a someter la ley cuestionada a un test de razonabilidad, a fin de establecer si cumple con los parámetros constitucionales exigidos por el artículo 40.15 de la Constitución de la República, en cuanto a la justicia y utilidad de la norma. En ese sentido, el instrumento convencionalmente más aceptado es el test de razonabilidad desarrollado por la jurisprudencia colombiana: "El test de razonabilidad sigue precisos pasos que le imprimen objetividad al análisis de constitucionalidad. Las jurisprudencias nacional, comparada e internacional desarrollan generalmente el test en tres pasos: 1. el análisis del fin buscado por la medida, 2. el análisis del medio empleado y 3. el análisis de la relación entre el medio y el fin. Cada uno de estos pasos busca absolver diversas preguntas, según se trate de un test estricto, intermedio o leve (...)El test leve se limita a establecer la legitimidad del fin y de la medida, debiendo esta última ser, además, adecuada para alcanzar el fin buscado. En consecuencia, la Corte se limita cuando el test es leve, por una parte, a determinar si el fin buscado y el medio empleado no están constitucionalmente prohibidos y, por otra, a establecer si el medio escogido es adecuado, esto es, es idóneo para alcanzar el fin propuesto. Este es, por así decirlo, el punto de partida o de arranque en el análisis de la razonabilidad (...)De ahí que preguntarse qué se busca con una norma (análisis de la finalidad), cómo se va a lograr lo buscado (análisis del medio) y qué tan propicia es la medida para alcanzar lo buscado (análisis de la relación medio-fin), sean criterios elementales para determinar si la afectación de la igualdad, u otro derecho fundamental, es razonable y, por lo tanto, constitucional o arbitraria" (Sent. C-673/01 de fecha 28 de junio del 2001; Corte Constitucional de Colombia)".

1.1.1.- Como se observa, se hace necesario 1.- El análisis del fin buscado por la medida, 2.- El análisis del medio empleado y 3.- El análisis de la relación entre el medio y el fin. Al respecto, el fin buscado con la medida es regular lo relativo al contrato de leasing en la República Dominicana, el cual es aplicable, pero bajo criterios contractuales. Con respecto al medio empleado, se trata de una ley y, como tal, es adecuado en la medida en que no invada la autonomía de la voluntad de las partes. En lo relativo a la relación entre el medio y el fin, permite concluir en que la normativa es necesaria, pues por la legislación se eficientizaría la aplicación de este tipo de contratos en beneficio de sectores del país. Por tanto, esta dirección entiende que no es necesaria la legislación propuesta, ya que el sistema jurídico posee los elementos para la efectividad de lo que persigue y, más bien, generaría vulnerabilidad.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa

Análisis legal y Constitucional

1.- En cuanto a las definiciones de la presente iniciativa la misma se encuentra propiamente definida dentro de la pieza legislativa. Al respecto, hay que señalar que las técnicas legislativas recomiendan que las definiciones dispuestas en los proyectos de ley deben identificarse dentro del proyecto mismo, no solo realizar una mención.

2.- En cuanto al artículo 5, este establece:

“Artículo 4: Objeto social. Las personas jurídicas o entes que ejecuten operaciones de leasing en calidad de arrendadoras, deben tener comprendido dentro de su objeto social la actividad de leasing, arrendamiento operativo, arrendamiento financiero, o arrendamiento financiero con opción a compra, según la actividad a la que se dedica la entidad.

Párrafo: En el caso de entidades bancarias o entidades financieras supervisadas, las mismas deben cumplir con los requisitos especiales y legales que establece su marco legal”.

2.1- Del contenido del artículo, se observa que el mismo dispone que, para dedicarse a la actividad de leasing, amerita una serie de requisitos económicos y contractuales definidos en los artículos siguientes, que refieren, incluso, a la que la compañía esté creada con un capital de veinticinco millones de pesos (RD\$25,000,000.00) Hay que considerar que se trata de una actividad contractual, en la que si bien los bancos comerciales y otras entidades financieras son frecuentes, otras instituciones o personas físicas pueden ejercerlo; por tanto el criterio establecido en el mismo puede resultar excluyente, al tenor de lo establecido en los artículos 7,8 y 50 de la Constitución.

2.1.1.- La libertad de empresa es un derecho que tiene toda persona de dedicarse de manera libre a la actividad económica de su elección y se encuentra consagrado en la Constitución, la cual establece: **“Artículo 50.- Libertad de empresa. El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes”.**

2.1.2.- De igual manera, los artículos 7 y 8 de nuestra Carta Magna, establecen respectivamente el Estado social y democrático de Derecho y la obligación estatal de proveer los medios para que las personas puedan desarrollarse progresivamente.

2.1.3.- Como quedó definido en el presente proyecto de ley, el **leasing** es un contrato y el Código Civil en su artículo **1123, establece: Cualquiera puede contratar, si no está declarado incapaz por la ley.** En razón de lo antes expuesto, es nuestra recomendación a la comisión que debe analizar si dicho artículo es congruente con el libre comercio y la libre actividad contemplado en nuestra legislación.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

2.1.4.- De todo lo planteado, esta Dirección entiende que se debe regular lo relativo al leasing, pero sin establecer limitaciones excesivas que beneficien solo a sectores particulares o personas.

3.- al respecto del artículo 7 que establece:

“Artículo 7: Entes Autorizados. Podrán ejercer el negocio de arrendamiento financiero de bienes inmuebles:

- a) Los bancos;
- b) Las empresas fiduciarias;
- c) Las personas jurídicas autorizadas por la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana;
- d) Las empresas que a la entrada en vigencia de la presente Ley, se encuentren autorizadas para ejercer el negocio de arrendamiento financiero, siempre que obtengan la autorización para esta actividad cumpliendo con las condiciones de la Ley”.

3.1.- Al respecto de este artículo, se hace necesario que la comisión sopesa si realmente esos entes autorizados deben ser los únicos que posean tales prerrogativas.

4.- El artículo 8 referente a la solicitud de la licencia leasing en literal a) establece:

- a) *Mantener un capital mínimo pagado, neto de pérdidas de veinticinco millones de pesos dominicanos RD\$25,000,000.00*

4.1.- Uno de los principales enfoques del libre comercio es la eliminación de las trabas a la actividad económica de los agentes, lo cual se traduce en libertad de empresa con mercado libre en el país, y en el exterior, en libre cambio, abogando por que los agentes tengan la mayor libertad económica de manera que puedan comerciar con mayor facilidad. La suma establecida en dicho literal dificultaría a un determinado grupo de la población y de empresa, toda vez que el leasing puede, por igual, ser utilizado en actividades comerciales mobiliarias, por lo que es necesario que la comisión determine su factibilidad.

5. la presente iniciativa en su artículo 44 establece lo siguiente:

REGIMEN PROCESAL

Artículo 44: Incumplimiento del arrendatario. En caso de incumplimiento de las obligaciones por parte del arrendatario, el arrendante puede:



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

- a) *Iniciar el proceso de ejecución judicial por medio de juicio ejecutivo, con el objeto de obtener el pago del balance adeudado por el arrendatario, más los intereses generados, gastos procesales, otros gastos y otras indemnizaciones, si existieran;*
- b) *Demandar mediante juicio sumario la inmediata desocupación, devolución o entrega de los bienes objeto de leasing, ya sea que se trate de bienes muebles o bienes inmuebles, pudiendo en este caso además el arrendador demandar el pago de las rentas que se encuentran atrasadas y pendientes de pago hasta el fin del plazo forzoso del leasing, o las que se deban hasta la electiva desocupación y entrega del bien;*
- c) *Iniciar el procedimiento abreviado de desocupación, devolución y entrega inmediata de los bienes muebles o bienes inmuebles, bajo la forma siguiente:*
 1. *El arrendador nombrará al notario ante el cual se sustenta el procedimiento abreviado, haciéndose constar en la misma acta notarial lo siguiente:*
 - 1.1 *La solicitud de la desocupación del inmueble;*
 - 1.2 *La identificación del arrendador;*
 - 1.3 *Los datos del contrato de leasing incumplido, acompañado de una copia legalizada del contrato;*
 - 1.4 *Los datos y dirección del inmueble objeto de la desocupación;*
 - 1.5 *La descripción del hecho del incumplimiento y en caso de incumplimiento en el pago de las rentas, el monto adeudado a la fecha del inicio del procedimiento abreviado;*
 - 1.6 *Cualquier otro hecho que a juicio del demandante es relevante.*
 2. *Presentada la demanda por medio del procedimiento abreviado ante el notario designado por el arrendante, este procederá dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a requerir al arrendatario el pago de la cantidad reclamada;*
 - 2.1 *Si el incumplimiento gira en torno a otros hechos distintos del pago de deudas, el requerimiento consiste en exigir al arrendatario a que dentro del plazo quince (15) días hábiles proceda a dar cumplimiento al hecho que motivó el procedimiento.*
 3. *En caso que no fuera posible notificar personalmente al arrendatario, la notificación y el requerimiento debe hacerse mediante edicto publicado en el Diario Oficial, la cual surtirá efectos a partir del siguiente día hábil de su publicación, salvo que en el contrato no se hubiere pactado otro procedimiento de notificación;*



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa

4. *El arrendatario tiene un plazo de tres (3) días hábiles, contados a partir del día en que fue notificado sobre el inicio del procedimiento abreviado para acreditar el pago ante el notario a cargo;*
 - 4.1 *En caso de incumplimiento en el pago de las rentas u otros recargos, solo es admisible la argumentación de defensa de pago total, debiéndose acreditar dentro del procedimiento abreviado, que no existe incumplimiento en el pago de las rentas u otros recargos;*
 - 4.2 *Dicha acreditación debe sustentarse documentalmente, y su pronunciamiento debe constar por medio de declaración jurada prestada ante el notario, quien tendrá que constatar la argumentación de defensa presentada por el arrendatario, sobre la procedencia o improcedencia de la gestión iniciada por el arrendante, notificando a todas las partes.*
5. *En caso de que no se hubiere acreditado fehacientemente y con prueba documental el pago antes mencionado, el arrendador solicitará ante el notario designado, por medio de acta notarial, que proceda a fijar el plazo de treinta (30) días calendario para que el arrendatario desocupe el bien inmueble, y en caso de bienes muebles, a devolverlos. El mismo plazo aplica para el caso de incumplimiento de las otras condiciones que no sean el pago de las rentas atrasadas;*
6. *En caso de que el arrendatario incumpla con la desocupación de bienes inmuebles, el arrendante puede pedir ante juez competente que libre de inmediato orden de desocupación o desapoderamiento, según corresponda, la cual se ejecutará de inmediato, con el auxilio de la fuerza pública;*
7. *El abandono de los bienes objeto del procedimiento por parte del arrendatario, equivale a la entrega judicial de los mismos, en cuanto a sus efectos jurídicos;*
8. *Para los casos de contratos de leasing habitacional de interés social, el arrendatario puede prestar las declaraciones a que hace referencia el presente procedimiento abreviado ante el propio notario a cargo del mismo;*
 - d) *En el caso de leasing de bienes muebles, cuando exista un incumplimiento por parte del arrendatario, y si el arrendador quiere recuperar el bien dado en leasing, las partes pueden acordar en el contrato de leasing o posteriormente en una modificación al mismo, acogiéndose al proceso de ejecución voluntaria.*

5.1.- En cuanto al literal a) hace mención del juicio ejecutivo.

5.2.- Al respecto de la lectura de este literal (b), observamos que hace mención de una del juicio sumario.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa

5.3.- El literal **d)** establece lo que es el *procedimiento abreviado de desocupación*.

5.4.- Al respecto de esas figuras jurídicas establecidas en la iniciativa, no se encuentran reguladas en nuestra legislación, por lo que establecerla en dicho proyecto resultaría inaplicable, por lo que les sugerimos establecer las normas de derecho común en la pieza legislativa. Al respecto, lo relativo a la regulación de demandas de arrendamiento está regulado por el decreto núm. 4807.

6.- De igual manera, establece dicho literal lo que es el leasing de **bienes muebles**, pero el mismo no se encuentra desarrollado en ninguna parte del proyecto lo que a la hora de aplicación del mismo, podría generar confusión e inseguridad jurídica, por lo que es nuestra recomendación que en dicho proyecto sea incluida y regulada la figura del leasing mobiliario.

Artículo 48: Disponibilidad de bienes muebles. Producido el desapoderamiento del bien en manos del demandado, el arrendador puede disponer del bien en la forma que más convenga a sus intereses, como legítimo propietario del mismo, sin perjuicio de su derecho de reclamar el pago de cualquier saldo que hubiere quedado pendiente en virtud del contrato de leasing.

7.- Como un componente de técnicas legislativas, algunos de los artículos del proyecto no poseen epígrafes y su redacción es ambigua y genérica, de allí que amerita su corrección, la que no remitiremos en este informe bajo reservas de realizarlo posteriormente al momento del estudio de la comisión y de las opiniones finales.

8.- Al respecto de la presente iniciativa, observamos que sus numerales no se encuentran redactados de la forma correcta, por lo cual sugerimos que los mismos sean redactados siguiendo los criterios establecidos por el Senado

9.- Este informe, se sustrae a reservas posteriores, a los fines de su ampliación de contenido, al momento de profundizar el estudio por la comisión.

En conclusiones, esta Dirección recomienda el estudio mesurado de la iniciativa, eliminar las trabas que impidan que personas físicas u otras instituciones puedan desarrollar el leasing, instituir el leasing mobiliario y disponer que lo relativo a las demandas resultantes sean reguladas por los procedimientos establecidos en el decreto núm. 4807 u otros procedimientos legales.

Atentamente,

Welnel D. Félix. F.
Director.