

INFORME QUE RINDE LA COMISIÓN PERMANENTE DE INDUSTRIA, COMERCIO Y ZONAS FRANCAS, RESPECTO A LA RESOLUCIÓN QUE ORDENA INVESTIGAR EL INCUMPLIMIENTO DE LA LEY 358-05, SOBRE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. PROPONENTE EUCLIDES RAFAEL SÁNCHEZ TAVÁREZ.

(Expediente No.07330-2010-PLO-SE)

Historial:

En fecha 21 de septiembre del presente año, el Pleno del Senado remitió para su estudio y deliberación a esta Comisión, la iniciativa presentada por el Senador Euclides Sánchez, mediante la cual solicita una investigación congresual respecto a los hechos denunciados por Proconsumidor.

Análisis:

La Comisión Permanente de Industria, Comercio y Zonas Francas, en el ejercicio de sus facultades constitucionales y reglamentarias, se aboco a intervenir e investigar todo lo relativo a las actuaciones y ejecutorias de entidades o personas físicas, procurando garantizar los derechos fundamentales, respecto a los asuntos de los cuales se encuentran apoderados, conforme lo establecido en el artículo 94, de nuestra carta sustantiva.

Con el objetivo de esclarecer el caso, lo más minuciosamente posible la Comisión, realizó diversas acciones investigativas e invitó a los representantes de las distintas entidades públicas y privadas involucradas, siendo éstas: la Superintendencia de Bancos, Proconsumidor y la Asociación de Bancos de la República Dominicana.

La Asociación de Bancos de la República Dominicana y la Superintendencia de Bancos cuestionaron la facultad legal de Proconsumidor para el registro y revisión de los contratos de adhesión utilizados por las entidades financieras, argumentando que esta era una facultad de la Dirección de Protección del Usuario de la Superintendencia de Bancos y que los mecanismos de protección de los derechos de los usuarios de las entidades financieras se rigen exclusivamente por la Ley Monetaria y Financiera No. 183-02 y por el Reglamento dictado al efecto por la Junta Monetaria; sin embargo, que los argumentos de esta Asociación respecto a la jerarquía normativa de la Ley Monetaria y Financiera, según sus planteamientos por tener categoría orgánica se impone a la Ley 358-05 General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario.

En tal virtud, la Comisión valorando lo expuesto precedentemente acogió en todas sus partes lo dispuesto en el artículo 112 de la Constitución, donde plantea que ambas normativas tienen naturaleza y jerarquía de Ley Orgánica, ya que la Ley 358-05 General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario regula, garantiza y protege derechos fundamentales de naturaleza económica y social como son los Derechos del Consumidor contenido en el artículo 53 de la Carta Magna y la Ley 183-02, Monetaria y Financiera regula el “régimen monetario y financiero,” por lo cual, ninguna de estas normativas en principio se imponen jerárquicamente sobre la otra. En consecuencia, no podría utilizarse de manera exclusiva el elemento jerárquico como fundamento jurídico único para la solución de este evidente conflicto normativo.

La Ley 183-02 Monetaria y Financiera fue promulgada el 21 de noviembre de 2002 y la Ley General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario fue promulgada el 9 de septiembre del 2005, en virtud de un análisis del efecto de la ley en el tiempo, cualquier disposición de la ley Monetaria y Financiera que sea manifiestamente contraria a una norma establecida en la Ley General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, quedó implícitamente modificada al momento de la entrada en vigencia de esta última.

*Por las razones expuestas, esta Comisión, **HA RESUELTO rendir informe favorable de la Resolución antes indicada, proponiendo presentar al Hemiciclo Senatorial para fines de su aprobación una Resolución que solicita lo siguiente:***

“RESOLUCION QUE SOLICITA AL INSTITUTO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (PROCONSUMIDOR), REGISTRAR Y REVISAR LOS CONTRATOS DE ADHESION UTILIZADOS POR LAS ENTIDADES FINANCIERAS DE LA REPUBLICA DOMINICANA

CONSIDERANDO PRIMERO: Que el pueblo dominicano, como sociedad dinámica, adquirente de bienes de consumo y demandadora de servicios, se encuentra protegido por prerrogativas constitucionales y legales que le garantizan derechos fundamentales relativos a la calidad de los productos a consumir, y una información veraz, eficaz, comprensible, efectiva, actualizada, oportuna e informativa de sus transacciones financieras y contratos de adhesión, protegiendo así sus intereses económicos y sociales;

CONSIDERANDO SEGUNDO: Que los contratos de adhesión, son aquellos mediante los cuales un consumidor asume obligaciones; pecuniarias frente a una entidad bancaria, a largo o corto plazo, comprometiendo, en ocasiones, su patrimonio y la seguridad social personal y familiar, por lo que el Estado posee la prerrogativa legal de intervenir en la concreción de los mismos garantizando así los derechos fundamentales al consumidor y propugnando el bienestar de la familia;

CONSIDERANDO TERCERO: Que a partir de lo establecido en el párrafo I, del artículo 81 de la ley 358-05, del 19 de septiembre de 2005, los contratos de adhesión deber ser remitidos a la Dirección Ejecutiva de PROCONSUMIDOR, a los fines de que se les registre y puedan estudiarlos a la luz del marco legal vigente y observar cuestiones relativas a la protección de ciudadano consumidor adherente, garantizando así los derechos fundamentales del mismo;

CONSIDERANDO CUARTO: Que el Instituto Nacional de Protección al Consumidor ha denunciado reiteradamente que las instituciones correspondientes no remiten a dicho órgano los contratos de adhesión suscritos entre ellos y particulares, para ser registrados y revisados, conforme a la ley, incurriendo así en un incumplimiento del mandato establecido en la norma vigente, cuyas consecuencias podrían redundar en la afectación económica de los ciudadanos demandantes de servicios o adquiriente de bienes;

CONSIDERANDO QUINTO: Que el Congreso Nacional está llamado, por intermediación de una de sus cámaras y en cumplimiento al artículo 94 de la Constitución del 26 de enero de 2010, a intervenir e investigar todo lo relativo a las actuaciones o ejecutorias de entidades o personas físicas, procurando garantizar los derechos fundamentales de sus representados;

CONSIDERANDO SEXTO: Que la falta de cumplimiento del artículo 81 de la ley 358-05, del 19 de septiembre de 2005, afecta directamente al consumidor, en la medida en que los contratos de adhesión por el intervenido, no se sujetan al registro y vigilancia legales establecidos, pudiendo afectar sus derechos generales;

CONSIDERANDO SEPTIMO: Que es obligación del Senado intervenir ante los órganos correspondientes, e investigar las ejecutorias y actuaciones de las entidades o personas físicas o jurídicas, procurando se respeten los derechos fundamentales garantizados por la Constitución, a la par con la condición de Estado social que constituye la República Dominicana;

CONSIDERANDO OCTAVO: Que en fecha 21 de septiembre el Pleno del Senado de la República tomó en consideración una iniciativa del Senador Euclides Sánchez mediante la cual se solicitaba una investigación congresual respecto de los hechos denunciados por PROCONSUMIDOR y apoderó a la Comisión Permanente de Industria, Comercio y Zonas Francas para realizar dicha investigación;

CONSIDERANDO NOVENO: Que en el ejercicio de las facultades especiales de investigación que le fueron conferidas la Comisión Permanente de Industria, Comercio y Zonas Francas del Senado de la República, realizó diversas acciones investigativas e invitó a los representantes de las distintas entidades públicas y privadas involucradas, habiendo escuchado las posiciones de la Superintendencia de Bancos, de PROCONSUMIDOR y de la Asociación de Bancos de la República Dominicana;

CONSIDERANDO DECIMO: Que tanto la Asociación de Bancos de la República Dominicana y la Superintendencia de Bancos cuestionaron la facultad legal de PROCONSUMIDOR para el registro y revisión de los contratos de adhesión utilizados por las entidades financieras, arguyendo que esta era una facultad de la Dirección de Protección del Usuario de la Superintendencia de Bancos y que los mecanismos de protección de los derechos de los usuarios de las entidades financieras se rigen exclusivamente por la Ley Monetaria y Financiera 183-02 y por el Reglamento dictado a tal efecto por la Junta Monetaria;

CONSIDERANDO DECIMOPRIMERO: Que entre los argumentos de la Asociación de Bancos de la República Dominicana estuvo el de la jerarquía normativa de la Ley Monetaria y Financiera 183-02, la cual según sus planteamientos por tener categoría orgánica se impone a la Ley 358-05 General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario;

CONSIDERANDO DECIMOSEGUNDO: Que por aplicación de lo dispuesto en el artículo 112 de la Constitución de la República ambas normativas tienen naturaleza y jerarquía de Ley Orgánica, ya que la Ley No. 358-05 General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario regula, garantiza y protege derechos fundamentales de naturaleza económica y social como son los Derechos del Consumidor contenido en el artículo 53 de la Constitución de la República y la Ley No. 183-02 Monetaria y Financiera regula el régimen monetario y financiero, por lo cual ninguna de estas normativas, en principio, se imponen jerárquicamente sobre la otra. En consecuencia, no podría utilizarse de manera exclusiva en la especie el elemento jerárquico como fundamento jurídico único para la solución de este evidente conflicto normativo;

CONSIDERANDO DECIMOTERCERO: No obstante lo señalado, en ningún caso las disposiciones de naturaleza reglamentaria, como son las resoluciones de la Junta Monetaria, podrán ser contrarias a las leyes orgánicas u ordinarias aprobadas por el Congreso Nacional, pudiendo en todos los casos ser recurridas ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para solicitar que sean dejadas sin efecto en aquellos aspectos que no se ajustan al ordenamiento legislativo vigente;

CONSIDERANDO DECIMOCUARTO: Que la Ley No. 183-02 Monetaria y Financiera fue promulgada el 21 de noviembre de 2002 y la Ley General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario fue promulgada el 9 de septiembre de 2005;

CONSIDERANDO DECIMOQUINTO: En consecuencia, en virtud de un análisis del efecto de la ley en el tiempo, cualquier disposición de la ley Monetaria y Financiera que sea manifiestamente contraria a una norma establecida en la Ley General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario quedó implícitamente modificada al momento de entrada en vigencia de esta última;

CONSIDERANDO DECIMOSEXTO: Que si bien las disposiciones de carácter general contenidas en la Ley General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, no podrían modificar las disposiciones especiales establecidas en la Ley Monetaria y Financiera, en virtud del principio jurisprudencial y doctrinario de que *“la ley general no modifica la ley especial”*, este principio no es aplicable a aquellas disposiciones que aunque contenidas en una normativa que, siendo en principio de carácter general, incluye disposiciones especiales que modifican un régimen jurídico específico contenido en otro texto normativo anterior;

CONSIDERANDO DECIMOSEPTIMO: Que el artículo 81 y sus párrafos de la Ley General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario establecen un régimen especial para el registro de los contratos de adhesión, especialmente los de carácter financiero, la verificación de sus cláusulas y la modificación de aquellas que a juicio del órgano garante de los derechos del consumidor constituyen imposiciones abusivas. En consecuencia, esta disposición entraña una evidente modificación del régimen de protección de los usuarios establecidas en el artículo 53 de la Ley Monetaria y Financiera;

CONSIDERANDO DECIMOCTAVO: Que en los casos de interpretación de normas relativas a la protección de derechos fundamentales nuestro ordenamiento constitucional consagra el Principio de Favorabilidad establecido en el numeral 4 del artículo 74 de la Constitución de la República, y el mismo no se limita a la interpretación jurisdiccional de las normas legales, sino que impone al Estado una obligación respecto del sentido que guiará el establecimiento de dichas normas. De manera precisa, dicho numeral establece *“La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes: ...Los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurará armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución”*;

CONSIDERANDO DECIMONOVENO: Que en consonancia con el citado *Principio de Favorabilidad*, la propia Ley General de Protección de los Derechos del Consumidor establece una regla general para la solución de cualquier conflicto normativo, disponiendo de manera expresa en su artículo 135 que “*en caso de contradicción entre las disposiciones de la presente ley con las disposiciones contenidas en las leyes sectoriales y sus reglamentos, se aplicará la disposición que resulte más favorable al consumidor. En caso de duda, prevalecerán las disposiciones de la presente ley*”.

CONSIDERANDO VIGESIMO: Que del análisis de ambos textos legales se colige que las disposiciones para la protección de los derechos de consumidor consagradas en la Ley General de Protección de los Derechos de Consumidor o Usuario, otorgan mecanismos más expeditos para que el principal órgano nacional de protección de los derechos del consumidor haga valer los derechos de los usuarios del sistema financiero nacional, respecto de los contratos de adhesión formulados por las entidades bancarias que contengan cláusulas abusivas, estableciendo una amplia gama de causales de nulidad y otorgando a PROCONSUMIDOR la facultad de corregir los mismos con efectos vinculantes para las entidades financieras, las cuales de manera inmediata deberán proceder a la inclusión de dichas modificaciones;

CONSIDERANDO VIGESIMOPRIMERO: Que la facultad otorgada por la ley a la Dirección Ejecutiva de PROCONSUMIDOR para modificar mediante acto administrativo las cláusulas abusivas en los contratos de adhesión encuentra fundamento constitucional en el numeral 3 del artículo 39 de la Constitución de la República, relativo al derecho de igualdad, que ordena que el Estado debe promover condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la “*vulnerabilidad*”; y en el numeral 1 del artículo 50, relativo a la Libertad de Empresa, que dispone que “El Estado favorece y vela por la competencia libre y leal y adoptará las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio y del **abuso de posición dominante**, estableciendo por ley excepciones para los casos de la seguridad nacional”;

CONSIDERANDO VIGESIMOSEGUNDO: Que en efecto, las entidades financieras ostentan una posición dominante en la prestación de servicios bancarios y establecen de manera unilateral condiciones contractuales que los usuarios, de forma individual, no están en condiciones de rechazar o solicitar su modificación. En consecuencia, en este tipo de relaciones no es posible asegurar que existe un ejercicio pleno de la libertad contractual, en donde la manifestación de la voluntad del usuario pueda ser considerada real y libre de vicios de consentimiento y en la que pueda asumirse que se encuentra representada por el contenido de un instrumento contractual prediseñado y preelaborado conforme a los intereses y requerimientos exclusivos del prestador de servicios financieros;

CONSIDERANDO VIGESIMOTERCERO: Que la intervención de PROCONSUMIDOR se hace necesaria para garantizar una relación contractual equilibrada entre las entidades financieras y los usuarios y reducir las posibilidades de que en los contratos de adhesión elaborados por los bancos sean incluidas disposiciones que vulneren los derechos de los consumidores;

CONSIDERANDO VIGESIMOCUARTO: Que los reglamentos emitidos por la Junta Monetaria no pueden en ningún caso, bajo pena de nulidad constitucional y legal, restringir las facultades otorgadas por una ley de categoría orgánica a otro órgano del Estado como es PROCONSUMIDOR;

CONSIDERANDO VIGESIMOQUINTO: Que la Superintendencia de Bancos no está autorizada legalmente para limitar u obstruir las funciones de PROCONSUMIDOR en el ejercicio de sus facultades legales, debiendo en todos los casos prestar diligentemente su colaboración en los casos en que le sea requerida;

CONSIDERANDO VIGESIMOSEXTO: Que en virtud de lo dispuesto por el artículo 138 de la Constitución, ninguna entidad de la Administración Pública puede suscribir acuerdos interinstitucionales con otras que implique la renuncia o transferencia de sus facultades legales a otra entidad, debiendo someterse de forma plena a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico que rige su funcionamiento;

CONSIDERANDO VIGESIMOCTAVO: Que en consecuencia, carece de validez jurídica todo acuerdo entre PROCONSUMIDOR y la Superintendencia de Bancos que desborde el ámbito de la cooperación y colaboración para el cumplimiento de las facultades legales de ambas entidades y que implique limitaciones u obstáculos para el cumplimiento de los fines esenciales de ambas entidades;

CONSIDERANDO VIGESIMONOVENO: Que la entrada en vigencia de la Ley de Protección de los Derechos del Consumidor introdujo modificaciones precisas a la Ley Monetaria y Financiera respecto del régimen de protección de los derechos de los usuarios de sistema financiero nacional. A partir de la entrada en vigencia de esta ley quedó modificado por lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley Monetaria y Financiera, por efecto de lo dispuesto en el Párrafo I del artículo 81 de la Ley de Protección de los Derechos del Consumidor.

EL SENADO DE LA REPUBLICA DOMINICANA, en el ejercicio de sus facultades constitucionales.

RESUELVE:

PRIMERO: RESPALDAR las actuaciones del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR) con el objeto registrar y revisar los contratos de adhesión utilizados por las entidades financieras de la República Dominicana.

SEGUNDO: REQUERIR a la Superintendencia de Bancos su cooperación, asistencia y colaboración para que PROCONSUMIDOR ejerza sin obstáculos ni contratiempos las funciones que le han sido conferidas de manera precisa por el ordenamiento jurídico nacional.

TERCERO: SOLICITAR a la Junta Monetaria la modificación del Reglamento de Protección de los Derechos de los Usuarios para hacerlo compatible con la Ley 358-05 de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario y evitar la duplicidad de procedimientos respecto del registro y revisión de los contratos de adhesión.

CUARTO: REQUERIR a las entidades financieras de la República Dominicana el registro inmediato de sus contratos de adhesión ante la Dirección Ejecutiva de PROCONSUMIDOR para los fines establecidos en el artículo 81 de la Ley No.358-05 General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario.

QUINTO: CENSURAR cualquier actuación pública o privada tendente a obstaculizar la adecuada revisión y ajuste de los contratos de adhesión utilizados por las entidades financieras por parte de PROCONSUMIDOR.

SEXTO: COMUNICAR la presente resolución a la Junta Monetaria, PROCONSUMIDOR, la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Seguros y la Asociación de Bancos de la República Dominicana, para los fines pertinentes.

DADA....

En tal sentido, se solicita al Pleno Senatorial la inclusión de la presente resolución producto del referido informe, a la vez se solicita al Pleno Senatorial su inclusión en la Orden del Día de la presente sesión.

POR LA COMISIÓN:

CHARLES MARIOTTI TAPIA
Presidente

HEINZ VIELUF CABRERA
Vicepresidente

FÉLIX MARÍA NOVA
Secretario

WILTON GUERRERO DUMÉ
Miembro

JULIO C. VALENTIN JIMINIAN
Miembro

TOMMY ALBERTO GALAN
Miembro

RAFAEL P. CALDERO MARTINEZ
Miembro

CARLOS CASTILLO
Miembro

AMILCAR ROMERO P.
Miembro

/kf.
20 de octubre del 2010