



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

Santo Domingo de Guzmán, D.N.
07 de septiembre de 2021

DETEREL 959/2021.

A la : Comisión Permanente de **Economía Planificación y Desarrollo**

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

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

De : **Welnel D. Félix F.**
Director Depto. Técnico de Revisión Legislativa

Asunto : Opinión sobre el proyecto de ley de la Función Estadística Pública y el Sistema Estadístico Nacional.

Ref. : **Exp. 00786-2021-PLO-SE.**

En atención a la 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:

Esta iniciativa tiene por objeto regular la función estadística pública, la cual norma la producción, la difusión, la evaluación y la preservación de las estadísticas oficiales de la República Dominicana, instituyendo el Sistema Estadístico Nacional (SEN) y creando el Instituto Dominicano de Estadística (IDE).

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”*.

Desmonte Legal

VISTA: La Constitución de la República Dominicana, proclamada 13 de junio de 2015.

VISTA: La Ley No. 208-14, del 24 de junio del año 2014, que crea el Instituto Geográfico Nacional “José Joaquín Hungría Morell”.



Dirección Técnica de Revisión Legislativa

VISTA: La Ley No. 172-13, del 13 de diciembre del año 2013, que tiene por objeto la protección integral de los datos personales asentados en archivos, registros públicos, bancos de datos u otros medios técnicos de tratamiento de datos destinados a dar informes, sean estos públicos o privados.

VISTA: La Ley No. 1-12, del 25 de enero del año 2012, sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.

VISTA: La Ley No. 496-06, del 28 de diciembre del año 2006, que crea el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD).

VISTA: La Ley No. 498-06 del 28 de diciembre de 2006, sobre Planificación e Inversión Pública.

VISTA: La Ley No. 567-05, del 30 de diciembre de 2005, de la Tesorería Nacional.

VISTA: La Ley No. 200-04, sobre Libre Acceso a la Información Pública del 28 de julio de 2004, y su Reglamento de Aplicación No. 130-05 del 25 de febrero de 2005.

VISTA: La Ley No. 183-02, del 21 de noviembre de 2002, que Aprueba la Ley Monetaria y Financiera (Presente en el proyecto aprobado por el Senado).

VISTA: La Ley No.126-01, del 26 de junio de 2001, que crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental y el Sistema de Contabilidad de la República

VISTA: La Ley No. 65-00, del 21 de agosto de 2000, sobre Derechos de Autor.

VISTA: La Ley No. 20-00, del 5 de agosto de 2000, de Propiedad Industrial.

VISTA: La Ley No. 5906 del 14 de mayo de 1962, que modifica los artículos 13, 14, 15 y 17 de la Ley No.5096 sobre Estadísticas y Censos Nacionales.

VISTA: La Ley No. 5096, del 3 de marzo de 1959 sobre Estadísticas y Censos Nacionales.

VISTO: El Decreto No.134-14, del 9 de abril de 2014, que establece el Reglamento de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.

VISTO: El Decreto No.486-112, del 21 de agosto de 2012, que crea la Dirección General de Ética Pública e Integridad Gubernamental.

VISTA: La Norma Nortic A3-2014, del 20 de febrero de 2014, sobre Publicación de Datos Abiertos del Gobierno Dominicano, de la Dirección General de Ética Pública e Integridad Gubernamental y la Oficina Presidencial de Tecnologías de la Información y la Comunicación.

VISTO: El Manual de Organización Estadística. El Funcionamiento y la organización de una oficina de estadística, de las Naciones Unidas 2020.



Dirección Técnica de Revisión Legislativa

VISTO: El Código Regional de Buenas Prácticas Estadísticas para los países de América Latina y el Caribe 2011 y la Ley Genérica sobre Estadísticas Oficiales para América Latina 2019, elaborados por la Comisión Estadística de las Américas (CEA) de la CEPAL.

VISTO: El Modelo Genérico del Proceso de Producción Estadística 2006 y su versión en español 2016 para la modernización estadística, formulado por la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa (UNECE).

VISTO: Los procedimientos de anonimización, seudonimización y disociación de datos digitales para la protección de información individual de personas físicas y jurídicas en el marco de la preservación de la confidencialidad estadística, elaborados por la Oficina Estadística de la Unión Europea (EUROSTAT).

VISTO: Las Recomendaciones para el Acceso a Datos de Organizaciones Privadas para las Estadísticas Oficiales 2016, de las Naciones Unidas.

Al respecto, sugerimos corregir los nombres de las normas que han servido de sustento al proyecto de ley, debiendo ser escritas con el nombre con el cual fueron publicadas en la gaceta oficial y bajo los criterios de redacción sugeridos por los manuales de técnica legislativa, los cuales consisten en la colocación del número otorgado al momento de su publicación, seguidos por la fecha de la promulgación y, por último, el nombre correcto de la norma.

Colocar desmonte

Análisis Constitucional, Legal y de Técnica Legislativa.

1. El proyecto de ley establece en su artículo 7: "El Sistema Estadístico Nacional (SEN)" constituido por el conjunto de procesos, insumos, productos, principios, derechos y obligaciones referentes a las estadísticas oficiales, contenidos en la presente ley y su normativa complementaria, así como por las entidades y personas sobre las cuales recaen estos derechos y obligaciones; y por los elementos que interactúan bajo la dinámica común de tender a la mejora continua de la calidad de las estadísticas oficiales y la eficiencia en el flujo de información proveniente de los censos, las encuestas, los registros administrativos, los registros de infraestructura estadística, las cuentas nacionales y cualquier otra fuente que resulte conveniente."

En ese sentido, en su artículo 9 establece como sus integrantes;

- 1) El Instituto Dominicano de Estadística (IDE);
- 2) Los productores de estadísticas oficiales;
- 3) El Consejo Nacional de Estadística (CONAEST);
- 4) La Escuela Nacional de Estadística;



Dirección Técnica de Revisión Legislativa

- 5) Los usuarios de las estadísticas oficiales;
- 6) Los informantes.

Al respecto, es preciso señalar que la creación de un sistema responde a la interacción de un conjunto de órganos y entes que desarrollan e impulsan una actividad en común, teniendo atribuciones propias como sistema tendentes a impulsar y desarrollar la materia que se trate y particulares en el ámbito de acción de cada uno de esos organismos.

En el caso de la integración presentada en el proyecto de ley, tanto el Instituto Dominicano de Estadística (IDE); El Consejo Nacional de Estadística (CONAEST) y la Escuela Nacional de Estadística, forman parte del órgano que está creando el proyecto de ley.

Del mismo modo, en el caso de los productores de estadísticas oficiales, los usuarios de las estadísticas oficiales y los informantes, resulta muy impreciso y genérico.

Es por lo antes señalado, que lo establecido en el proyecto de ley en cuanto a la creación de un sistema estadístico, no responde a los criterios funcionales ni de integración de los mismos.

2. El artículo 29 del proyecto de ley establece:

Artículo 29 Composición del Gabinete de la Dirección del IDE. Habrá un Gabinete de la Dirección del Instituto Dominicano de Estadística (IDE) compuesto por los superiores jerárquicos de los subsistemas estadísticos, de las áreas operativas y del área administrativa, pudiendo establecerse subgabinetes, en la forma y con el funcionamiento que determine el reglamento de aplicación de la presente ley. El Gabinete estará orientado a apoyar a la Dirección del IDE en la toma de decisiones y a facilitar la articulación, coordinación y normalización del trabajo intra e interinstitucional.

Al respecto, es preciso señalar que la figura del "gabinete" la encontramos establecida en la Ley núm. 247-12. Orgánica de Administración Pública, como una estructura exclusiva de los ministerios como órganos de máxima jerarquía de la administración pública, estableciendo lo siguiente:

SECCIÓN IV DE LOS GABINETES MINISTERIALES

Artículo 33.- Gabinetes ministeriales. Para asegurar la coordinación, planificación, seguimiento, evaluación y control de las políticas públicas en su área de competencia, cada ministro o ministra convocará a los viceministros o viceministras que le estén subordinados y a las máximas autoridades de los órganos desconcentrados y descentralizados incorporados o adscritos a su ministerio, en sesiones regulares de trabajo denominadas gabinetes ministeriales, sin que esta coordinación justifique la creación de nuevos órganos ni gastos desproporcionados.

Artículo 34.- Directores de gabinete. La continuidad de la agenda ministerial, la preparación de las reuniones del gabinete ministerial y el seguimiento de las tareas de coordinación del

Dirección Técnica de Revisión Legislativa

sector, estarán a cargo de un director de gabinete, quien será un funcionario de libre nombramiento y remoción del ministro o ministra, seleccionado en base a su alto nivel de competencia técnica y en base a los criterios establecidos por el Ministerio de Administración Pública. El director de gabinete preparará la agenda y el orden del día de las sesiones, de conformidad con las orientaciones establecidas por el ministro o ministra, y asegurará la fiel relatoría de las conclusiones y el seguimiento de su ejecución.

Es por lo antes señalado, que en la creación de órganos autónomos subordinados al ministerio afin a su actividad que se trate, como en el caso del Instituto Dominicano de Estadísticas, no le es aplicable la figura de gabinetes como parte de su estructura interna.

3. Los artículos 46 y 48 del proyecto de ley establecen la creación de una comisión de productores de estadísticas sectoriales y los comités especiales.

Al respecto, es preciso señalar que en virtud de la ley núm. 247-12, la creación de órganos temporales, tales como los programas, proyectos, consejos, comités, comisiones o comisionados, sean consultivos o decisorios, son creados por decreto del Presidente de la República. Así lo establece el artículo 36:

Artículo 36.- Comisionados y comisiones presidenciales e interministeriales. El o la Presidente de la República, a propuesta del Consejo de Ministros, podrá designar comisionados y crear comisiones presidenciales o interministeriales, permanentes o temporales, integradas por funcionarios o funcionarias públicos y personas especializadas, para el examen y consideración en la materia que se determine en el decreto de creación.

“.....El decreto de creación determinará quién habrá de presidir las comisiones presidenciales e interministeriales. Su dependencia funcional será al o a la Presidente de la República y su adscripción administrativa al Ministerio de la Presidencia. Sus conclusiones y recomendaciones serán adoptadas por mayoría absoluta de votos”.

3.- Artículo 77.- Infracciones y sanciones administrativas. Serán sancionados con multas de 10 a 150 salarios mínimos del sector público, los Informantes del Sistema Estadístico Nacional (SEN) y las personas físicas y morales en general que incurran en las siguientes faltas administrativas:

- 1) Los que provean un servicio de interés general del cual estén legalmente obligados a reportar registros administrativos sobre los cuales construyan estadísticas oficiales, que reporten datos falseados o deliberadamente incompletos o incongruentes serán sancionados.
- 2) Cualquiera que, personalmente o por su mandato, quite o inutilicen las marcas, tarjetas o números puestos por los encargados de la ejecución de un censo, en edificios o viviendas serán sancionados con multas 10 a 100 salarios mínimos del sector público.

Dirección Técnica de Revisión Legislativa

- 3) Quienes dieran información falsa a los inspectores del Instituto Dominicano de Estadística (IDE).
- 4) Quienes deliberadamente obstaculicen que los recolectores censales realicen su tarea.
- 5) Los que desempeñando una actividad estadística inobserven las disposiciones de esta ley, de su reglamento de aplicación o de las directrices del IDE, para preservar la confidencialidad de los datos que se hayan captado para efectos estadísticos.

Artículo 78.- Gradación. El reglamento de aplicación de la presente ley aportará elementos de especificación y gradación de las infracciones y sanciones administrativas previstas en este capítulo, de conformidad con el Párrafo I del Artículo 36 de la Ley 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.

3.- Como puede observarse, el artículo 77 dispone sanciones e identifica las infracciones, dejando, en el artículo 78, su gradación al reglamento, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 36 de la Ley núm. 107-13. Sin embargo, si bien la indicada ley dispone atribuciones posibles reglamentarias, en aras de las garantías de la seguridad jurídica y de la punibilidad, es necesario identificar con precisión la gradación en la propia ley, sin dejarla al reglamento. Al respecto en su sentencia TC/0365/17, el Tribunal Constitucional estableció que el legislador debe fijar “una escala de penas que ordena los castigos en función de su gravedad, escala que a su vez servirá de elemento de comparación para analizar la proporcionalidad de una sanción o pena en particular”. Asimismo, el propio Tribunal, en su sentencia TC/0147/20, refiriéndose a la sanción penal, pero aplicable a lo administrativo, señaló que la norma “no solo debe existir previamente, sino que debe ser precisa e inequívoca para ser aplicada objetivamente por los funcionarios encargados de impartir justicia, garantizando de esa manera que sea el legislador y no el juez quien disponga la sanción y los límites en los que debe operar la misma”. En la especie, el legislador debe garantizar que no sea el reglamento quien fije la degradación ni tampoco el aplicador, sino él mismo. Asimismo, hay que considerar que si no existe proporcionalidad en la imposición de sanciones, la norma no es razonable, según estableció el Tribunal en su Sentencia TC/0441/14. Por tanto, esta dirección entiende que se hace necesario realizar una degradación de sanciones.

4.- El artículo 80 y el 81 establece: “**Artículo 80. Recurso de reconsideración.** Quienes sean sancionados por la comisión de las faltas administrativas contenidas en esta ley podrán ejercer un recurso de reconsideración con las formalidades y plazos establecidos en la Ley Núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, ante el mismo órgano que dictó la decisión. A su vez, el recurso de reconsideración se llevará ante el Instituto Dominicano de Estadística (IDE).

Párrafo.- Los recursos administrativos tendrán carácter optativo para las personas, quienes, a su opción, podrán interponerlos o acudir directamente a la vía contenciosa administrativa.

Artículo 81.- Recurso contencioso administrativo. El recurso contencioso Administrativo a las sanciones impuestas se hará según lo establecido en la Ley Núm. 13-07, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo”.



Dirección Técnica de Revisión Legislativa

4.1.- Como se observa, la iniciativa en su artículo 80 identifica un procedimiento de recursos a las sanciones, sin embargo, en el 81 remite a la Ley núm. 107-13. Al respecto, la indicada ley ha establecido los procedimientos de reconsideración, jerárquico y administrativo, de allí que consideramos que es preferible remitir todo el procedimiento a la normativa correspondiente. En adición a lo planteado, como elementos propios de técnica legislativa formal, se hace necesario adecuar la organización interna de la iniciativa, que incluye la revisión de las definiciones, la estructuración y orden orgánico, estructura y redacción de los artículos y párrafos –que incluye la no división de ideas y su desarrollo en párrafos-, así como la organización de la parte final de la iniciativa.

Atentamente,

Welnel D. Félix F.
Director.

WF/og