



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa

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

DETEREL 955/2021.

A la : Comisión Permanente de **Asuntos Fronterizos.**

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

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

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

Asunto : Opinión sobre proyecto de ley para promover la integración y coordinación de las zonas fronterizas.

Referencia : **Exp. No. 01011-2021-SLO-SE.**

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 tiene por objeto crear un sistema de alerta rápida para desapariciones o secuestros de personas.

Segundo: Este fue presentado por el señor **Aris Yván Lorenzo Suero**, senador de la República por la provincia de Elías Piña.

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.”***

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***



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa

aquellas que por su naturaleza requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los presentes de cada cámara”.

Desmonte Legal

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

Vista: La Constitución de la República;

Vista: La Ley núm. 1-12, del 25 de enero de 2012, Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo 2030;

Vista: La Ley núm. 12-21, del 22 de febrero de 2021, que crea la Zona Especial de Desarrollo Integral Fronterizo y un régimen de incentivos, que abarca las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco.

Al respecto, las recomendaciones de técnicas legislativas sugieren la redacción observando un orden específico y según el título establecido en la Gaceta Oficial. Como sigue:

Vista: La Constitución de la República;

Vista: La Ley núm. 1-12, del 25 de enero de 2012, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030;

Vista: La Ley No. 12-21, del 22 de febrero de 2021, que crea la Zona Especial de Desarrollo Integral Fronterizo y un régimen de incentivos, que abarca las provincias Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco.

Análisis legal, Constitucional y de Técnica Legislativa

1.- Como elemento constitucional, se hace necesario, en primer término, analizar la favorabilidad de la ley, a partir de lo que dispone la Constitución de la República, que 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



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

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 ésta 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 establecer las bases y las acciones que promuevan el desarrollo de interés regional y estratégico de las zonas fronterizas, mediante la creación de mandatos de que integren a ambos países y la creación de una comisión a tales fines. Con respecto al medio empleado, se trata de una ley y si bien por ley se pueden establecer criterios de tales promociones, ya la Constitución, la ley núm.12-21 y el del decreto sobre la Dirección General de Desarrollo Fronterizo poseen tales criterios integradores. En cuanto a la relación entre el medio y el fin, como el fin buscado se encuentra en leyes y puede ser desarrollado por otros instrumentos.

1.1.2.- A partir de lo planteado, 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 confusiones en su aplicación.

2.- El artículo 3 establece: “**Artículo 3.- Identificación de zonas fronterizas.** A partir de las relaciones de vecindad que existen en virtud de su extensión territorial el Estado dominicano identificará las Zonas Fronterizas. A los fines de esta ley las Zonas Fronterizas son aquellas demarcaciones territoriales cuyas características históricas, geográficas, ambientales, culturales, sociales, económicas, de salud y de cooperación internacional, requieran de la acción conjunta entre las autoridades de las provincias y los dos Estados colindantes para promover su desarrollo y fortalecimiento”.

2.1.- Como se observa, el artículo señala que el Estado identificará las zonas fronterizas y establece los parámetros para ello. Sobre tal criterio, hay que observar que la zona fronteriza se encuentra claramente reconocida, en primer término, por su propia identificación como fronteriza, referente a los lugares que colindan con la República de Haití, según lo establece el tratado fronterizo de 1929 y su protocolo de revisión de 1936, así como por el Tratado de Paz, Amistad Perpetua y Arbitraje de 1929. Asimismo, con mayor precisión ha sido señalada por el artículo 2 de la Ley núm. 12-21, que dispone: “Artículo 2.- Ámbito de aplicación. Esta ley tiene aplicación e implementación en todo el territorio de las provincias: Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco, y en general en todo el territorio nacional” y por el artículo 3, que reza: “Artículo 3.- Creación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo. Se crea la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, que abarca las provincias: Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco, en las cuales se



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa

otorgarán las exenciones fiscales que se organizan en la presente ley”. Por igual, tal identificación fue realizada por el Decreto núm.443-00, del 16 de agosto de 2000, que crea la Dirección General de Desarrollo Fronterizo, adscrita al Poder Ejecutivo y designa al agrón. Leonidas Ignacio Caraballo Caba, director general, el que en su artículo 2 dispone: “La Dirección General de Desarrollo Fronterizo abarcará las provincias de: Dajabón, Montecristi, Elías Piña, Independencia, Pedernales, Santiago Rodríguez y Bahoruco”.

2.2.- El artículo 4 dispone: “**Artículo 4.- De las dependencias gubernamentales de desarrollo fronterizo.** Una vez identificadas las Zonas Fronterizas, ambos Estados en coordinación con los Gobiernos Locales, deberán establecer dependencias gubernamentales de desarrollo fronterizo, que podrán abarcar una o varias demarcaciones territoriales considerando:

- a) La extensión geográfica de las demarcaciones territoriales que integran las Zonas Fronterizas;
- b) La relación que guardan con las comunidades de las demarcaciones territoriales con las que colindan;
- c) La existencia de asentamientos de grupos de personas;
- d) Las similitudes que guardan las demarcaciones territoriales colindantes”.

2.2.1.- Como se observa, el artículo dispone que “ambos Estados en coordinación con los gobiernos locales deberán establecer dependencias gubernamentales de desarrollo fronterizo”. Es así un mandato cuyo contenido no encuentra sustento constitucional, en tanto las leyes no solo son territoriales, sino que no competen ni obligan a otros estados, de allí que el legislador no puede establecer disposiciones legales con tales mandatos y condiciones.

2.3.- Los artículos 5, 6, 7 y 8 establecen lo siguiente: “**Artículo 5.- De la comisión de trabajo intergubernamental e interestatal.** El Estado promoverá la conformación de una comisión de trabajo intergubernamental e interestatal, que estará integrada por representantes de:

- a) El Gobierno Central;
- b) Los Gobiernos Locales en las Zonas Fronterizas;
- c) Las dependencias gubernamentales de Desarrollo Fronterizo;
- d) Las comunidades y pueblos fronterizos;
- e) Ciudadanos y actores sociales, y económicos relevantes en las Zonas de Integración Fronteriza. La representación de los Gobiernos Locales será de acuerdo con los niveles de gobierno correspondientes a la división política administrativa adoptada, buscando que cada territorio cuente con efectiva participación.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

Artículo 6.- De las reuniones. La comisión de trabajo intergubernamental e interestatal deberá reunirse por lo menos dos (2) veces al año, y adoptará sus resoluciones y acuerdos por mayoría de votos de sus integrantes.

Artículo 7.- Del Objeto de la Comisión. La comisión de trabajo intergubernamental e interestatal tendrá como objeto articular el trabajo de las distintas representaciones estatales, a fin de conocer los problemas relacionados con migración, historia, cultura, economía, salud, seguridad y cooperación internacional, para así coordinar las actividades de planificación para el desarrollo de las áreas de su territorio identificadas como Zonas Fronterizas.

Artículo 8.- De los elementos de los acuerdos, resoluciones o convenios. Los acuerdos, resoluciones o convenios de la comisión de trabajo intergubernamental e interestatal observarán un enfoque integral y contendrán como elementos mínimos los siguientes:

- a) El diagnóstico y análisis de las problemáticas que interrelacionan a las Zonas Fronterizas;
- b) Las acciones y políticas públicas que puedan adoptarse para la solución de las diversas problemáticas analizadas;
- c) La identificación de los actores públicos y privados, con capacidad de participar en la solución de los problemas;
- d) El diseño y fomento de mecanismos e incentivos fiscales, desarrollo de actividades productivas, desarrollo social y sustentable, creación de polos de desarrollo regional, así como de acciones coordinadas en materia de seguridad pública;
- e) Un cronograma que establezca plazos, parámetros de evaluación, medición y seguimiento; y responsabilidades para la fase de ejecución”.

2.3.1.- Del contenido de los artículos se desprenden varios elementos de naturaleza legal, constitucional y operatividad.

2.3.1.1.- El artículo 5 refiere a la creación de una comisión de trabajo intergubernamental e interestatal, al respecto, la creación de órganos operativos de esta naturaleza se encuentra consagrada en el artículo núm. 36 de la Ley núm.247-12, Ley orgánica de la administración pública, que dispone: “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. Las comisiones presidenciales o interministeriales también podrán tener por objeto la coordinación de criterios y el examen conjunto de materias asignadas a diversos ministerios. El decreto de creación determinará quién habrá de presidir las comisiones presidenciales e interministeriales. Su



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

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. La creación de órganos temporales, tales como los programas, proyectos, consejos, comités, comisiones o comisionados, sean consultivos o decisorios, estará condicionada por una cláusula de caducidad automática al cabo del cumplimiento de su misión y por la suspensión de la atribución de recursos presupuestarios.” Como se observa, las comisiones son órganos temporales creados por el Presidente de la República, con misiones específicas y determinadas en el decreto de creación. Por tanto, según dispone la ley, al Congreso le está vedado crear comisiones, sino que su competencia radica disponer la institucionalización de Consejos, cuya naturaleza es permanente, al tenor de lo establecido en el artículo 35 de la indicada ley, que reza: “**Artículo 35.- Consejos consultivos.** La ley podrá crear consejos consultivos en el ámbito nacional, sectorial, intersectorial, local o interterritorial, con carácter permanente, integrados por autoridades públicas y personas representativas de la sociedad civil y los grupos minoritarios, para la consulta de las políticas públicas sectoriales que determine el decreto de creación. La ley o decreto de creación respectivo determinará la integración de la representación de los sectores organizados, económicos, laborales, sociales y culturales y de cualquier otra índole, su organización interna; su funcionamiento y su dependencia al ministerio afín a su misión. Los consejos consultivos están adscritos a los ministerios que les competen y cuando tengan una vocación transversal, intersectorial o interterritorial estarán adscritos al Ministerio de la Presidencia de la República. La participación en los consejos consultivos es un servicio honorífico regido bajo el principio de gratuidad y sólo podrá dar lugar al reembolso de los gastos incurridos en el ejercicio de la función del consejo”.

2.3.1.2.- El propio artículo 5 establece la integración de la comisión. Al respecto, no solo se trata de una comisión cuyos integrantes constituyen un universo que abarca todas las instituciones del Estado, con imposibilidad absoluta de operatividad, sino que la propia integración es contradictoria, dado que algunas de sus dependencias, como la de desarrollo fronterizo, forman parte del Gobierno Central. Asimismo, no posee una organización interna –que incluye la presidencia- ni tampoco objetivos operativos. Hay que observar, asimismo, que el Gobierno Central está constituido por todos los poderes públicos y los órganos extrapoder, los cuales no solo tienen imposibilidad de integrar numéricamente la comisión, sino que les está vedado interactuar en la toma de decisiones propias del Poder Ejecutivo, a partir de la división de poderes y según lo dispuesto en la sentencia TC/0234/14, que declaró no conforme con la Constitución la participación de legisladores en consejos, comisiones u otros órganos del Poder Ejecutivo.

2.3.1.2.- El artículo 7 dispone los objetivos de la comisión y el 8 instituye que la comisión tomará acuerdos, resoluciones o convenios, observando un enfoque integral, cuyas decisiones son de sentido aplicable por las instituciones públicas, lo que incluye: “El diseño y fomento de mecanismos e incentivos fiscales, desarrollo de actividades productivas, desarrollo social y sustentable, creación de polos de desarrollo regional, así como de acciones coordinadas en materia de seguridad pública” y “Un cronograma que establezca plazos, parámetros de evaluación, medición y seguimiento; y responsabilidades para la fase de ejecución”. Es así que sus decisiones y acciones tendrán aplicación colectiva, con obligatoriedad a todos los órganos estatales. En sí mismo, dado que sus mandatos son de aplicación en las instituciones, amerita otro nivel de análisis:

2.3.1.2.1.- La naturaleza de las comisiones y los consejos implica que son órganos temporales o permanentes, los cuales o pertenecen a una dirección como órgano directivo, a un ministerio o



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

interministerial como consultivo, de allí que posee un carácter inferior, cuya competencia o solo es aplicable a las propias instituciones o a entes del Estado, si sus decisiones son de carácter general, o son sujeto de recomendación. Es así que la disposición de la creación de una comisión es contraria al principio de jerarquía dispuesto en el artículo 138 de la Carta Magna que dispone: “Artículo 138.- Principios de la Administración Pública. La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado” y desarrollado por el numeral 15 del artículo 12 de la ley núm. 247-12 ya citada, que dispone: “**Principio de jerarquía.** Los órganos de las Administración Pública estarán jerárquicamente ordenados y relacionados de conformidad con la distribución vertical de atribuciones en niveles organizativos. Los órganos de inferior jerarquía estarán sometidos a la dirección, supervisión y control de los órganos superiores de la Administración Pública con competencia en la materia respectiva, los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente subordinados mediante instrucciones y órdenes. Cuando una disposición específica así lo establezca o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes se publicarán y difundirán de conformidad con la ley”.

2.4.- Los artículos 14 y 15 disponen: “**Artículo 14.- De los Tratados Internacionales.** El Estado promoverá la negociación de Tratados, Acuerdos, Convenios, Protocolos, y todo otro instrumento jurídico de derecho internacional, que celebrado con el país vecino tienda a posibilitar la implementación de acciones tendientes al desarrollo integral de las zonas de frontera. **Artículo 15.- De las adecuaciones administrativas y legislativas.** El Estado deberá de realizar las adecuaciones administrativas y legislativas necesarias para cumplir con los objetivos establecidos en esta ley, atendiendo al margen de apreciación nacional”. De estos dos mandatos se desprende lo siguiente:

2.4.1.- El artículo 14 es un mandato referente a que el presidente promueva tratados y demás instrumentos de derecho internacional. Al respecto, dado que tales actuaciones devienen de un mandato expreso del artículo 128, numeral 3), literal b), que reza: “Dirigir las negociaciones diplomáticas”, constituyen una atribución exclusiva que no amerita un mandato de la ley para que se realice. En tal sentido, dicha disposición constituye una invasión en las esferas de competencias atribuidas al presidente, dado que tales negociaciones se producen a partir de su propia decisión.

2.4.2.- Por igual, el artículo 15 indica que el Estado deberá realizar adecuaciones administrativas y legislativas necesarias para cumplir con los objetivos establecidos en ley, lo que constituye un supramandato legislativo, en el que la ley ordena legislar, y al presidente adecuar instituciones, disposiciones, normas. Al respecto, no es adecuado que las leyes ordenen al Congreso legislar y al presidente dictar disposiciones que constituyen su competencia, sin que constituya una invasión en sus atribuciones. En efecto, el desarrollo legislativo es el resultado de la identificación de una problemática social o política, así como del cumplimiento de las reservas propias de la Carta Magna, estando vedado al propio legislador ordenar por ley la creación de otras leyes.

3.- A partir de lo planteado, esta iniciativa legislativa no encuentra sustento constitucional ni legal y no es favorable a la sociedad; tampoco, por su contenido, no puede ser sujeto de modificaciones específicas que procuren su factibilidad.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa

Después de lo analizado y señalado, **SOMOS DE OPINION**, que la comisión encargada del conocimiento del proyecto de ley se avoque a su estudio, observando los elementos antes indicados.

Atentamente,

Wenel D. Feliz
Director