

**DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA**  
**“AÑO DEL DESARROLLO AGROFORESTAL”**

Santo Domingo D.N.

**DETEREL 045/2017**

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

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

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

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

Asunto : Opinión Proyecto de Ley que crea el Fondo para el Desarrollo e Innovación del Emprendimiento.

Ref. : Oficio No. 000883 de fecha, 2 de febrero de 2017  
**(Exp. 00209)**

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 la creación del Fondo para el Desarrollo e Innovación del Emprendimiento (FODINE), que permita la implantación de una cultura empresarial

innovadora y que nuevos emprendedores puedan obtener recursos y asesoría necesarios para el inicio de sus proyectos.

Este proyecto fue presentado por el señor Félix Ramón Bautista Rosario, Senador de la República por la provincia San Juan, en fecha 25 de enero de 2017.

### **Facultad Legislativa Congresual:**

La facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia esta sustentada en el artículo 93, 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”.**

### **Desmonte Legal**

El Proyecto de Ley se fundamenta y toca las siguientes disposiciones legales:

- La Constitución de la República;
- La Ley No. 586, del 24 de octubre de 1941, Ley Orgánica del Banco de Reservas de la República Dominicana;
- La Ley No. 11-92, del 16 de mayo de 1992, que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana;
- La Ley No. 16-92, del 29 de mayo de 1992; que aprueba el Código de Trabajo;

- La Ley No. 153-98, del 27 de mayo de 1998, Ley General de Telecomunicaciones;
- La Ley No. 392-07, del 4 de diciembre del 2007, sobre Competitividad e Innovación industrial;
- La Ley No. 479-08, del 11 de diciembre de 2008, Ley General de las Sociedades Comerciales y Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada, No.479-08;
- La Ley No. 488-08, del 19 de diciembre del 2008, que establece un Régimen Regulatorio para el Desarrollo y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES);
- La Ley No. 1-12, del 25 de enero del 2012, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.

### **Análisis Legal.**

1. Con la presente iniciativa se busca crear el Fondo para el Desarrollo e Innovación del Emprendimiento (FODINE) como ente público provisto de personalidad jurídica, autonomía administrativa, financiera y técnica y adscrita al Ministerio de Industria y Comercio. Como se puede ver, se trata de la creación de un ente administrativo, y a tales fines necesariamente tenemos que observar la Ley No. 247-12, del 14 de agosto de 2012, Ley Orgánica de la Administración Pública e incluir la referida ley dentro de los vistos por tratarse de un antecedente legal de gran importancia.
2. La referida Ley en sus articulados 7 y 51 establece los requisitos para la creación de entes y órganos administrativos. Entre los requisitos que señala figura determinar “la estructura organizativa interna, con indicación de sus órganos administrativos y el señalamiento de su jerarquía y atribuciones”, aunque el referido proyecto establece los órganos administrativos del Fondo Nacional para el Desarrollo e Innovación del Emprendimiento, (FODINE), -Consejo Directivo y

Dirección Ejecutiva-, este no señala las atribuciones de la Dirección Ejecutiva, y las misma no pueden dejarse como materia de reglamento sino que deben ser descritas en la norma, tal como señala la Ley Orgánica de Administración Pública.

3. En referencia al artículo 20 de la iniciativa en estudio, sugerimos analizar las funciones que se le asigna al presidente del Consejo Directivo, pues entendemos que la mayoría de ellas son propias más bien del Director Ejecutivo, tal es el caso de las atribuciones descritas en los numerales: 4), 5) las cuales deben ser ejercidas por la administración del Consejo; debemos indicar que las atribuciones de los presidentes de los Consejos Directivos son dirigidas, en su mayoría, a convocar reuniones, aprobar o desaprobar propuestas del Director Ejecutivo y trazar políticas. Asignar atribuciones de naturaleza administrativa al Presidente del Consejo Directivo hace inoperable el Consejo, la dinámica consiste en que el Director Ejecutivo propone y el Consejo aprueba, todas las atribuciones del Director Ejecutivo deben establecerse en consonancia con las del Consejo.
4. Ahora bien, continuando con el artículo 20, nos referiremos específicamente a la atribución descrita en el numeral 1), la cual indica que el Presidente del Consejo deberá representar al Estado dominicano en el tema del emprendimiento ante cualquier estamento que sea necesario, en ese sentido, es importante señalar que el representante del Estado dominicano es Presidente de la República, el presidente del Consejo a quien representa es a la Institución, FODINE, no al Estado.
5. En torno al artículo 25 sobre sanciones al incumplimiento, consideramos es una norma ambigua, sin mucho sentido, pues la misma refiere al vacío, no indica de manera clara cuales serian las obligaciones ni el cumplimiento, no podemos saber cuáles son las responsabilidades civiles y penales.

Las disposiciones relativas a las infracciones y sanciones constituyen la garantía de la ejecución de la ley. Sin un régimen claro de consecuencias las leyes se convierten en declaraciones de convivencia, sujeto a la voluntad y los valores de las personas; mas que una ley de mandato coercitivo, se convierten en disposiciones de tipo moral

Las sanciones en las leyes no constituyen meros formalismos de aplicación, sino disposiciones netamente formadoras y ordenadoras de la sociedad y al mismo tiempo restrictivas de derechos, de los mas fundamentales de los derechos: la libertad y la ciudadanía.

Una ley sin las sanciones adecuadas se torna irracional, no motiva a los ciudadanos a su cumplimiento, por lo que sugerimos readecuar el régimen sancionatorio de la iniciativa, con procedimientos claros, precisos y secuenciales.

6. En relación a los **Vistos** que son los “*textos legales que ha investigado el legislador para presentar un proyecto de ley*”, para su elaboración se precisa identificar la norma jurídica en el siguiente orden:

- a) *por su número,*
- b) *Por su fecha*
- c) ***nombre correcto,***
- d) *Y orden cronológico.*

En tal sentido, observamos que los antecedentes legales no presentan lo anteriormente señalado, por lo que sugerimos la siguiente redacción alterna:

**Vista:** La Constitución de la República;

**Vista:** La Ley No. 586, del 24 de octubre de 1941, Ley Orgánica del Banco de Reservas de la República Dominicana;

**Vista:** La Ley No. 11-92, del 16 de mayo de 1992, que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana;

**Visto:** La Ley No. 16-92, del 29 de mayo de 1992; que aprueba el Código de Trabajo;

**Vista:** La Ley No. 153-98, del 27 de mayo de 1998, Ley General de Telecomunicaciones;

**Vista:** La Ley No. 392-07, del 4 de diciembre del 2007, sobre Competitividad e Innovación industrial;

**Vista:** La Ley No. 479-08, del 11 de diciembre de 2008, Ley General de las Sociedades Comerciales y Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada, No.479-08;

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

**Vista:** La Ley No. 1-12, del 25 de enero del 2012, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030;

**Vista:** Ley No. 247-12, del 14 de agosto de 2012, Ley Orgánica de la Administración Pública.

7. Por otro lado no podemos dejar de lado un punto que resulta muy delicado, pues el objeto principal de la iniciativa de marras es la creación de un fondo para el desarrollo e innovación del emprendimiento que le permita obtener recursos económicos y asesorías a los emprendedores a la hora de iniciar sus proyectos, ahora bien, recientemente se promulgo y público la Ley No. 688-16, de fecha, 25 de noviembre de 2016 sobre Emprendimiento, y la misma contempla entre sus disposiciones la creación del Fondo de Contrapartida Financiera para el Desarrollo del Emprendimiento (CONFIE), el cual consiste en un fondo bajo la figura de fideicomiso público y administrado por el Banco de Reservas de las Reservas. El CONFIE será un fondo de primera inversión, un mecanismo

multisectorial que ofrece financiación a empresas emprendedoras de la República Dominicana, apoya a organizaciones gubernamentales, instituciones de micro financiamiento y cooperativas que trabajan para el fomento de nuevas empresas, en torno a un fondo reembolsable para nuevas empresas o de recién creación.

Por tanto, es evidente que tanto el FODINE como el CONFIE son fondos con una misma finalidad: dotar a los nuevos emprendedores de recursos que le permitan iniciar sus proyectos; sin embargo, a pesar de que el CONFIE viene a tener una administración distinta al FODINE pues este se desarrolla bajo la figura del fideicomiso, al momento de aplicar la nueva ley es indudable que los emprendedores estarían frente a una dualidad a la hora de buscar sus recursos para iniciar sus proyectos, esta dualidad consiste en dos Fodos con modalidades diferentes pero igual naturaleza, por tanto, aunque entendemos que ambos fondos bien pudieren coexistir a la vez, también es cierto que el interpretador de la ley puede interpretar dejar sin efecto uno para asumir otro, dejamos al legislador la decisión de aprobar o no la efectividad de ambos.

### **Análisis Constitucional:**

Luego de análisis y estudio del Proyecto de Ley que Crea el Fondo Para el Desarrollo e Innovación del Emprendimiento (FODINE), entendemos que el mismo se mantiene consono con los preceptos constitucionales al respecto, en ese sentido, el referido proyecto no contraviene el aspecto constitucional.

### **Análisis de la Técnica Legislativa**

1. El artículo 6 referente a las definiciones, sugerimos que las mismas sean enumeradas y colocadas en orden alfabético.
2. El proyecto a partir del Capítulo III, carece de una estructura temática. Es oportuno señalar el orden temático de la norma que requiere de una reestructuración a fin de contribuir a la claridad y facilidad de la identificación de las disposiciones normativas, que vayan de lo general a lo particular por lo que sugerimos una reubicación del contenido de los artículos.

3. Sugerimos el siguiente orden temático: creación del ente, su misión y delimitación de sus competencias o atribuciones, determinación de su forma organizativa con indicación de sus órganos administrativos y el señalamiento de su jerarquía y atribuciones.
4. El Capítulo VI corresponde a las disposiciones finales a estas no se coloca número de capítulo e incluyen: Modificaciones (si las hubiere), derogaciones y entrada en vigencia de la ley, en ese sentido, la disposición **primera, Reglamento**, no es una disposición final, sino transitoria, las disposiciones transitorias se re enumeran en forma diferente al articulado principal, empleando números ordinales (primera, segunda); no se coloca número de capítulo y se le coloca un epígrafe identificativo, y van primero que las disposiciones finales. por ejemplo:

#### DISPOSCION TRANSITORIA

Primera. Reglamento.

5. Observamos que la disposición final tercera expresa una derogación genérica e indeterminada, al establecer que: ***“La presente ley deroga o sustituye cualquier otra ley, decreto o reglamentación que le sea contraria”***. Al respecto es preciso señalar que el Manual de Técnica Legislativa en su punto 6.3 sobre derogaciones, establece ***“Las derogaciones de las leyes deben ser hechas con toda precisión, indicando con certeza las leyes por su número y su nombre completo, evitándose las derogaciones genéricas e indeterminadas, pues las mismas generan incertidumbre y le restan calidad a la ley.”*** Sugerimos precisar las leyes que se pretenden derogar.
6. En cuanto a la estructuración lógica de la iniciativa debemos indicar que el artículo 4 consagra las competencias del FODINE, tales competencias son claramente atribuciones del Fondo, por tanto no deben colocarse dentro de las Disposiciones Iniciales de la norma, pues debemos recordar que este tipo de disposiciones contienen un carácter meramente informativos y no de aplicación, y en el caso de las competencias o atribuciones estas son líneas de acción de la institución que se pretende crear y tiene un sentido más dinámico que

informativo, por tanto, sugerimos colocarlas dentro del capítulo relativo a la Creación del FODINE.

7. Hemos observado también, que el Capítulo I donde se desarrollan las Disposiciones Iniciales de la norma contiene dos objetos: el primero está señalado en el artículo 1 y el segundo en el artículo 3, en este caso debemos distinguir entre el objeto de la ley que es el descrito en el artículo 1 y el objeto del FODINE que es el descrito en el artículo 3 y por tanto recomendamos sea trasladado para el capítulo referente a la creación del Fondo para el Desarrollo e Innovación del Emprendimiento.

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

Atentamente,

**Wenel D. Feliz F.**

Director

WF/GC