

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

Santo Domingo de Guzmán

DETEREL 217 /2011

A la : Comisión Permanente de Justicia y Derechos Humanos

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

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

Asunto : Informe preliminar sobre Proyecto de Ley Orgánica
de la Administración Pública.

Ref. : Oficio No.002960, de fecha 22 de marzo del 2011
(Exp. 00528)

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 dichos proyectos tenemos a bien expresarle lo siguiente:

Contenido del proyecto de ley:

El presente proyecto de ley tiene como objetivo fundamental la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública. Dicho proyecto fue enviado por el Poder Ejecutivo en fecha 15 de junio del año 2011.

Facultad Legislativa Congresual:

La facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está fundamentada en el Art.93, numeral 1, 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 112 de la Constitución de la República que establece: Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza, requieren para su aprobación o modificación del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras.

Desmonte Legal

1. El presente proyecto de ley no presenta en su contenido el grupo de normas legales que le sirvieron de sustento.

Análisis Legal, Constitucional y de la Técnica Legislativa

Después de analizar el proyecto de ley en los aspectos legal, constitucional entendemos que el mismo no entra en contradicción con estos aspectos, en cuanto a la técnica legislativa **ENTENDEMOS** oportuno hacer las siguientes observaciones:

1.-Sugerimos eliminar del título del presente proyecto el término **“ANTE PROYECTO”**, en el entendido de que el mismo corresponde al estado de expediente antes de ser introducido para su discusión en una de las cámaras legislativas, no al nombre que llevara el proyecto de ley al momento de su aprobación final. Al respecto el Manual de Técnica Legislativa en su punto **4.1.1.2.- Título: *El texto normativo debe ser introducido por un título general que precise el objeto del proyecto de ley, debiendo reflejar objetivamente el contenido del mismo***”. En tal virtud sugerimos hacerlo de la siguiente forma:

“LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”

2.-Sugerimos que los considerandos que son las motivaciones que tiene el legislador para sustentar la norma propuesta, sean enumerados esto con la finalidad de asegurar su correcta ubicación dentro del texto normativo. (**Ver Manual de Técnica Legislativa punto 4.1.1.3,**

sobre los Considerandos). Por otra parte sugerimos readecuar la redacción de los considerandos evitando el uso de las preposiciones **“así como”** y el término **“además”**.

Del mismo modo sugerimos la eliminación del considerando dos por no guardar relación con el contenido del proyecto.

3.- Observamos que el presente proyecto de ley carece de vistos. Al respecto es preciso señalar que los vistos son el conjunto de normas que sirven de sustento al legislador para sustentar el texto propuesto. (**Ver Manual de Técnica Legislativa punto 4.1.1.4, sobre los Vistos**).

4.- Observamos que el presente proyecto de ley divide su contenido en títulos y capítulos. Al respecto es preciso señalar que este tipo de división está reservada para leyes de gran extensión como códigos y leyes generales. (Ver Manual de Técnica Legislativa en su punto **4.1.7.- sobre el ordenamiento sistemático de la ley.**)

5.- Observamos un gran número de artículos cuyo contenido no es de tipo normativo, característica propia de los artículos, sino de tipo informativo propio de definiciones. Ej. Ver el artículo 2 del presente proyecto de ley:

*“Artículo 2. **Función administrativa.** La función administrativa comprende toda misión, competencia o actividad de interés general, otorgada conforme al principio de juridicidad para regular, diseñar, aprobar, ejecutar, fiscalizar, evaluar y controlar políticas públicas o suministrar servicios públicos, aunque éstos tengan una finalidad industrial o comercial y siempre que no asuman un carácter legislativo o jurisdiccional.”* Por lo que sugerimos que sean agrupados dentro de un nuevo capítulo denominado **“DE LAS DEFINICIONES”**.

6.-Observamos que el presente proyecto de ley presenta un gran número de artículos cuyo contenido encierra más de una disposición de tipo normativo, tal es el caso del artículo 3 que establece:

*“Artículo 3. **Ámbito de aplicación.** Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a todos los órganos que conforman la Administración Pública Central y a los entes descentralizados funcionalmente. Los principios de organización, funcionamiento y competencias establecidos en esta ley son aplicables a los entes descentralizados territorialmente. Los órganos y entes administrativos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional estarán regidos por los principios previstos en esta ley orgánica, siempre que sean compatibles con la especificidad de las funciones que les asigna la Constitución y sus respectivas Leyes Orgánicas. Las disposiciones de la presente ley son de aplicación supletoria a la Universidad del Estado, en lo no previsto por su régimen específico”.*

Al respecto es preciso señalar que los artículos son unidades uninormativas, entendiéndose por esto que solo deben establecer un mandato, por lo que sugerimos que su contenido sea dividido en nuevos artículos o párrafos según sea la relación del contenido con la parte capital del artículo.

7.- En la parte infine del artículo 3 expresa: ***Las disposiciones de la presente ley son de aplicación supletoria a la Universidad del Estado, en lo no previsto por su régimen específico***”.

Observamos que el contenido presenta una redacción confusa ya que no se define si se refiere a la universalidad de las instituciones del Estado, o al estar en mayúscula ambos nombres a un nombre propio de un organismo público. Por lo que sugerimos que sea aclarado ese aspecto para dotar de lógica al artículo.

8.- Observamos un gran número de artículos que expresan principios o están temáticamente relacionado con estos, como ejemplo observemos el artículo 4 que expresa:

Artículo 4. Órganos Constitucionales del Estado. *Los principios de la presente ley se aplicarán a los órganos que ejercen función de naturaleza administrativa en los Poderes Legislativo y Judicial, así como a los órganos y entes de rango constitucional, siempre que resulten compatibles con su normativa específica, no desvirtúen las funciones que la Constitución les otorga y garanticen el principio de separación de los poderes.*

En tal sentido sugerimos que sean movidos al capítulo del presente proyecto de ley que trata sobre:

“Los Principios de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública”

9.- Observamos en el capítulo II del presente proyecto de ley utiliza literales en la división de los artículos que dividen su contenido en acápites, al respecto es preciso señalar que los literales son subdivisiones de los numerales, por lo que sugerimos que sea sustituido por numerales Ej. 1)....;2).....;3)....

El artículo 20 establece:

Artículo 20. Atribuciones del Consejo de Ministros. El Consejo de Ministros es el máximo órgano de coordinación estratégica de las políticas públicas y de los asuntos generales de la acción de gobierno. Su misión es asesorar y apoyar al o a la Presidente de la República mediante el análisis de las políticas públicas, planes, programas, presupuestos, normas y acciones que son competencias del Poder Ejecutivo, y la agilización de la actividad de la Administración Pública en beneficio de los intereses generales de la Nación y al servicio de la ciudadanía. Corresponderá al Consejo de Ministros:

Observamos que la misma encierra varias disposiciones normativas por lo que atendiendo a los criterios anteriormente señalados sugerimos dividirlos de la siguiente forma:

Artículo ____. *Consejo de Ministros.* El Consejo de Ministros es el máximo órgano de coordinación estratégica de las políticas públicas y de los asuntos generales de la acción de gobierno.

Artículo ____. *Misión.* El Consejo de Ministros tiene como misión fundamental asesorar y apoyar al o a la Presidente de la República mediante el análisis de las políticas públicas, planes, programas, presupuestos, normas y acciones que son competencias del Poder Ejecutivo, y la agilización de la actividad de la Administración Pública en beneficio de los intereses generales de la Nación y al servicio de la ciudadanía.

Artículo ____. *Atribuciones* El Consejo de Ministro tendrá las siguientes atribuciones:

10- El numeral 4 del artículo 20 expresa:

Conocer de los Proyectos de Leyes y los Proyectos de Decretos de mayor relevancia que él o la Presidente de la República juzgue útil someter a la consideración del Consejo de Ministros.

Con relación al contenido del presente artículo debemos señalar que los “*Proyectos de Ley*” son conocidos exclusivamente por las cámaras legislativas. Este nombre responde a la etapa del texto legislativo cuando es depositado en alguna de las cámaras. El nombre previo del texto legislativo antes de su depósito en estas cámaras se denomina Ante-Proyecto, por lo que sugerimos su sustitución.

11- El artículo 62 presente varios párrafos sueltos o gramaticales, al respecto debemos señalar que los párrafos guardan una relación directa con el contenido de la parte capital del artículo, siendo estos complementarios de dicho contenido, por lo que se sugiere que los mismos en los textos normativos sea identificados y enumerados de la siguiente forma:

Párrafo I:.....

Párrafo II:.....

12.-Sugerimos que el título VIII, denominado **“DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y DEROGATORIAS** que encierra en su contenido las disposiciones de aplicación transitorias o de derecho intemporal, sean estructuradas conforme a las recomendaciones actuales de Técnica Legislativa acogidas ya por la Constitución de la República, el Reglamentos del Senado y los tendencia legislativa Internacional.

12.- El artículo 89 establece:

“La presente Ley Orgánica deroga la Ley Orgánica de Secretarías de Estado No. 4378, del 10 de febrero de 1956, así como toda Ley o disposición de igual o menor jerarquía que le sea contraria”.

Observamos que la parte infine establece: ***“así como toda Ley o disposición de igual o menor jerarquía que le sea contraria”***. AL respecto el Manual de Técnica Legislativa establece en su punto 6.3 sobre las derogaciones, que ***“deben evitarse las derogaciones genéricas indeterminadas, debiendo ser hecha con toda precisión, identificando con certeza las leyes por su número y su nombre completo.”***

13.-Finalmente sugerimos la creación de un último artículo donde se establezca la entrada en vigencia de texto normativo propuesto, conforme a lo establecido en la Constitución de la República y el Código Civil Dominicano. Esto con la finalidad de asegurar su correcta inserción dentro del marco legislativo vigente. De todo lo antes expresado sugerimos la siguiente redacción alterna:

“Vigencia. La presente ley entra en vigencia después de su promulgación y publicación según lo establecido en la Constitución de la República y transcurridos los plazos fijados en el Código Civil Dominicano.”

Finalmente sugerimos a la comisión encargada del estudio del presente proyecto de ley que se aboque a su estudio pudiendo tomar en cuenta los señalamientos planteados en este informe.

1

Atentamente,

OG/WF.

Wenel D. Feliz.
Director del Departamento Técnico
de Revisión Legislativa