



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

Santo Domingo de Guzmán, D.N.
27 de septiembre de 2019.

DETEREL 318/2019

A la : Comisión Permanente de **Asuntos Agropecuarios y Agroindustriales**.

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

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

Asunto : Opinión sobre proyecto de ley que crea el Instituto Dominicano de las Leguminosas (INDOLEGUMINOSAS)

Ref. : **Oficio No. 00008761** de fecha 05 de septiembre del 2019,
(Expediente No. 01135-2019-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:

PRIMERO: El presente proyecto de ley tiene como objetivo crear el Instituto Dominicano de las Leguminosas (INDOLEGUMINOSAS)

SEGUNDO: Este proyecto fue sometido por el señor Félix Ramón Bautista Rosario, senador por la provincia San Juan, en fecha 03 de septiembre de 2019.-.

Facultad Legislativa Congresual:

La facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está sustentada en el artículo 93, numeral q), que establece: "Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado o 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:



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

"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 tiene como antecedentes las siguientes disposiciones legales:

Vista: La Constitución de la República;

Vista: La Ley No. 5879, del 27 de abril de 1962, que crea el Instituto Agrario Dominicano (IAD);

Vista: La Ley No. 6186, del 12 de febrero de 1963, que crea el Banco Agrícola de la República Dominicana;

Vista: La Ley No. 3, del 25 de octubre de 1963, que crea el Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo (IDECOOP);

Vista: La Ley No. 6, del 8 de septiembre de 1965, que crea el Instituto Dominicanos de recursos Hidráulicos (INDRHI);

Vista: La Ley No. 8, del 8 de septiembre de 1966, que crea el Ministerio de Agricultura;

Vista: La Ley No. 526, del 11 de diciembre de 1969, que crea el Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE);

Vista: Ley No. 98-03, del 17 de junio de 2003, que crea el Centro Dominicano de Promoción de Inversiones de la República Dominicana (CEI-RD);

Vista: La Ley No. 424-06, del 20 de noviembre de 2006, sobre Implementación del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América (DR-CAFTA);

Vista: La Ley No. 41-08, del 16 de enero de 2008, de Función Pública y que crea la Secretaría de Estado de Administración Pública.

Impacto de Vigencia:

Las leguminosas constituyen un componente de gran importancia en la alimentación sana y equilibrada con el paso del tiempo se han ido desarrollando, estos alimentos son muy ricos en nutrientes y una excelente fuente de fibra y vitaminas del complejo B, como la tiamina y riboflavina y contiene minerales como el hierro y calcio, en virtud de esto es de suma importancia crear un organismo encargado de establecer las



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

políticas de producción y desarrollo de las leguminosas en el país para el mejoramiento y tecnificación de este rubro.

Por todo lo anteriormente planteado entendemos que el presente proyecto de ley es factible.

Análisis Legal:

La presente iniciativa cumple con los lineamientos legales establecidos en el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Administración Pública -Ley No. 247-12, sin embargo debemos señalar que el Ministerio de Administración Pública sugiere en su artículo 27, una organización interna de Los Ministerios en donde establece una organización jerárquica en una estructura descendente de acuerdo a los siguientes niveles: viceministerios, direcciones generales, direcciones, departamentos, divisiones y secciones. En razón a lo antes expuesto hacemos un llamado a observar esto.

Análisis Constitucional:

La presente iniciativa contempla la creación del Instituto Dominicano de Leguminosas (INDOLEGUMINOSAS) al tiempo que establece algunos aspectos básicos de los denominados organismos autónomos y descentralizados del Estados consagrados en el artículo 141 de la Constitución dominicana, el cual expresa:

Artículo 141. Organismos autónomos y descentralizados. La ley creará organismos autónomos y descentralizados en el Estado, provistos de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica. Estos organismos estarán adscritos al sector de la administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector. La ley y el Poder Ejecutivo regularán las políticas de desconcentración de los servicios de la administración pública.

Es así que, la pieza legislativa objeto de este análisis, le otorga personalidad jurídica, autonomía administrativa, financiera y técnica al INDOLEGUMINOSA y consagra la vigilancia o tutela administrativa al Ministerio de Agricultura, es decir que, la transferencia de competencias administrativas, funcionales y financieras a los organismos autónomos por parte del Estado no quiere decir una ausencia de control, sino un mayor margen de libertad en cuanto a sus actuaciones, pero sujeto a la vigilancia o tutela del ministerio al cual están adscritos, y tal adscripción le viene dada con el objetivo de cumplir con los principios de las políticas públicas de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación consagrados mediante el artículo 138 de nuestra Constitución.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

Otro punto importante, lo constituye el artículo 23 sobre el financiamiento para realizar las labores del Instituto, pues tal como establece la Constitución dominicana en su artículo 237:

"No tendrá efecto ni validez la ley que ordene, autorice un pago o engendre una obligación pecuniaria a cargo del Estado, sino cuando esa misma ley identifique o establezca los recursos necesarios para su ejecución".

La norma constitucional precedente refiere a un requisito adicional de contenido que debe cumplir toda ley, tanto aquella que autoriza la erogación de fondos como la que ordena el pago o engendre una obligación pecuniaria a cargo del Estado dominicano, de identificar de manera obligatoria de donde provendrán las fuentes pecuniarias para la ejecución de la norma y tal ausencia afecta la validez de la propia norma, en ese sentido, será suficiente con indicar los recursos disponibles a tales fines, tal como lo establece la iniciativa en estudio.

Por tanto, este proyecto de ley que crea el INDOLEGUMINOSA no contraviene las normas establecidas en nuestra Carta Magna.

Análisis de la Técnica Legislativa:

Después de analizar el proyecto de ley en cuanto a los aspectos relacionados con los elementos de técnica legislativa, ENTENDEMOS oportuno hacer los siguientes señalamientos:

- 1- En el artículo 4 sugerimos eliminar la conjunción adversativa "pero", ya que su uso no es recomendado en la redacción de textos normativos, ya que su uso se utiliza para enlazar dos frases u oraciones, estableciendo entre ellos una contrariedad u oposición, entre una frase afirmativa y otra negativa que se contraponen.
 - 1.1 Artículo 5. Sede. El Instituto Dominicano de las Leguminosas de la República Dominicana (INDOLEGUMINOSAS) tiene su sede principal la provincia de San Juan de la Maguana, **pero tiene** jurisdicción en todo el territorio nacional pudiendo establecer oficinas donde se estime necesario.
 - 1.2 Al respecto es preciso señalar que los artículos deben de ser precisos, estableciendo con toda exactitud y claridad sus mandatos. Por lo que sugerimos la siguiente redacción alterna:

Artículo 5. Sede. El Instituto Dominicano de las Leguminosas de la República Dominicana (INDOLEGUMINOSAS) tiene su sede principal la provincia de San Juan



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

de la Maguana, con jurisdicción en todo el territorio nacional, pudiendo establecer oficinas donde se estime necesario.

2.- Observamos que los artículos 7 y 8 del proyecto de ley le establecen atribuciones y funciones al instituto. Al respecto es preciso señalar que existen diferencias entre una función y una atribución, las funciones se refieren a los grandes temas u obligaciones que una institución debe desarrollar o ejecutar, mientras que las atribuciones son los mandatos específicos derivados de las funciones. En el caso de la especie, observamos que ambas se encuentran entre mezcladas, no diferenciando entre una y otra, expresando además mandatos de ejecución que son propias del director ejecutivo, otras de creación de políticas propias del consejo directivo y por ultimo de tipo general o macro que son las que debe expresar a modo general como atribuciones del instituto. Del mismo modo observamos que en cuanto al consejo directivo el proyecto de ley no le establece atribuciones, entrando en contradicción con la Ley 247-12, Ley Orgánica de la Pública, la cual establece que para la creación de entes y órganos los mismos deben cumplir entre otros aspectos con la "delimitación de sus competencias o atribuciones". Es por todo lo antes señalado, que sugerimos que sean extraídas de los artículos antes señalados, y sean remitidas al artículo que trata sobre la dirección ejecutiva, y sean colocados como atribuciones de este.

3.- Observamos que el párrafo del artículo 13 expresa dos disposiciones, por lo que sugerimos que sean separados en dos párrafos distintos, ya que tanto los artículos como los párrafos de un proyecto de ley solo deben contener y expresar un solo mandato o disposición. Sugerimos hacerlo del siguiente modo:

Párrafo I. Los titulares de organismos públicos podrán hacerse representar, previa notificación formal al Director Ejecutivo.

Párrafo II. Los titulares privados, podrán hacerse representar, con aviso formal previo a la sesión convocada.

4.- Hemos observado que la iniciativa legislativa, en su parte final, establece las Disposiciones Transitorias y las Disposiciones Finales, siguiendo las recomendaciones de técnicas legislativa adoptadas a partir de la aprobación de la Constitución del año 2010, la que asumió tal estructura, tras el respeto del principio de homogeneidad estructural y temática legislativa y como referente a la Carta Magna, la que no solo irradia en su contenido en el sistema jurídico, sino, también, en su estructura interna;

4.1 Este modelo de estructura de la constitución, en su parte final, no siguió las recomendaciones del Manual de Técnica Legislativas adoptado por el



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

Senado de la República en el año 2005, lo que supuso un cambio en tales criterios, llevado a cabo en la práctica.

4.2 Sin embargo, en el año 2017, la Cámara de Diputados aprobó su propio Manual de Técnica Legislativa, el cual adoptó, con ligeros cambios, el modelo del Manual del Senado y no siguió la estructura de la Constitución.

4.3 Es oportuno señalar que esta estructura fue acogida en el reciente aprobado Manual de Técnica Legislativa de la Cámara de Diputado, por lo que la Constitución y los Manuales de Técnicas de ambas cámaras nos proporcionan fórmulas distintas para la parte final por lo que recomendamos establecer la modalidad de ambos manuales a fin de evitar posibles modificaciones en las diferentes cámaras.

4.4 Tomando como base lo antes expuesto tenemos a bien sugerir lo siguiente que la iniciativa sean presentadas continuando la secuencia numérica de los artículos que integran la parte dispositiva y con la estructura que sugiere el Manual de Técnica Legislativa que establece que en la Disposiciones finales están incluidas las reglamentarias, transitorias, derogatorias y aquellas que ponen en vigencia la norma, por lo ante señalado, partiendo de la necesidad de homogenizar con las disposiciones del Manual de técnica legislativa del Senado de la República y la Cámara de Diputados en una redacción alterna que diga de la siguiente manera:

"CAPÍTULO IV
DE LAS DISPOSICIONES FINALES

SECCIÓN I
DE LOS REGLAMENTOS DE LA LEY

Artículo 24. Reglamento. El Consejo Directivo queda encargado de la elaboración del Reglamento de la presente Ley y de remitirlo al Poder Ejecutivo para su aprobación, en un plazo no mayor de 90 días a partir de la promulgación de la misma.

SECCIÓN II
DE LA ENTRADA EN VIGENCIA

Artículo 25. Entrada en vigencia. Esta 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. "



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

Después de lo analizado y expresado los aspectos constitucionales, legales y de la técnica legislativa, SOMOS DE OPINION, que la comisión encargada del conocimiento del proyecto, se aboque a su estudio, pudiendo observar los elementos antes indicados.

Atentamente,

Wenel D. Feliz.
Director

WF/rc-ju