



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DETEREL 305/2017.

A la : **Comisión Permanente de Defensa y Seguridad Nacional.**

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

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

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

Asunto : **Opinión sobre Proyecto de Ley que modifica varios artículos de la Ley No. 644 del 1974.**

Ref. : **Oficio No. 000260 de fecha 10 de octubre del 2017.**
No. Expediente 00374- 2017-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: Se trata de un Proyecto de Ley que tiene por objeto crear el Fideicomiso de Seguridad Marítima con el propósito de crear un mecanismo de inversión permanente para aumentar y mantener la seguridad marítima en la República Dominicana.

SEGUNDO: Este proyecto fue sometido por el Senador Adriano de Jesús Sánchez Rosa y depositado en fecha 9 de octubre del año 2017.

Facultad Legislativa Congressional

La facultad legislativa congressional para legislar sobre esta materia está sustentada en el artículo 93, numeral 1), 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".



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

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 Dominicana.
- La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
- La Ley No. 644, del 13 de abril de 1974, que establece un impuesto de cinco centavos (RD\$0.05) por cada tonelada de carga de cualquier índole de mercancía de importación o exportación que se opere en los puertos del país.

Análisis Legal

Luego de análisis y estudio del Proyecto de Ley indicado en el asunto, hacemos los siguientes señalamientos:

- 1) Los **VISTOS** son **"textos legales que ha investigado el legislador para presentar un proyecto de ley"**, los vistos no constituyen meras menciones de las disposiciones relacionadas, sino que dan sustento a la norma, permiten conocer la coherencia con el sistema jurídico, la legislación vigente y prohija la optimización de la aplicación, en tanto facilita la identificación de las normativas existentes sobre el objeto de la nueva ley. De igual manera *para su elaboración se precisa identificar la norma jurídica en el siguiente orden: por su número, fecha y nombre correcto, y en orden cronológico.* En tal sentido, observamos que el presente proyecto de ley los antecedentes legales no presentan lo anteriormente señalado, en razón de lo antes dicho sugerimos colocar los vistos de la siguiente manera:

VISTA: La Constitución de la República

VISTA: La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, fecha de comienzo 10 de diciembre de 1982.

VISTA: La Ley No. 644, de fecha 08 de abril del 1974, Que establece un impuesto de cinco centavos (RD \$0.5) por cada tonelada de carga de cualquier índole de mercancía de importación o exportación que se opere en los puertos del país



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

- 2) Existe La ley No. 189-11, del 16 de julio del 2011, para el desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana, mediante esta ley se incorpora la figura jurídica del fideicomiso, en aras de complementar la legislación financiera dominicana, por lo que sugerimos se introducida en los vistas.
- 3) El artículo 1 del proyecto ordena la Constitución de un fideicomiso público e irrevocable "*Fideicomiso de Seguridad Marítima*". Entendemos que esta figura no debe crearse por ley, pues como ya establecimos en el numeral 1, la figura del Fideicomiso ya está creada por ley, lo que se estila en estos casos es que mediante un Decreto del Poder Ejecutivo se ordena la constitución de un Fideicomiso Público e Irrevocable para el desarrollo de la Seguridad Marítima, a ser denominado "*Fideicomiso de Seguridad Marítima*", en el marco de la referida Ley No. 189-11. También mediante decreto se le otorga poder especial al Ministro que el Presidente estime, para que en nombre y en representación del Estado Dominicano se suscriba el contrato constitutivo de fideicomiso. A modo de ejemplo citamos el **Decreto No. 185-15 que ordena el Fideicomiso para el desarrollo Turístico de Pedernales**
- 4) Es el Contrato Constitutivo de Fideicomiso en virtud de los artículos 93, numeral 1), literal k) y 128, numeral 2), literal d), de la Constitución de la República que se somete a la aprobación del Congreso.
- 5) Observamos que en el artículo 3 del proyecto "*se crea la tasa de Seguridad Marítima*", en ese sentido el artículo 93, numeral 1) literal a) de la Constitución establece las atribuciones del Congreso Nacional en materia legislativa: "*Establecer los impuestos, tributos o contribuciones generales....*"

5.1 En ese sentido debemos señalar que las tasas no está incluida dentro de las referidas atribuciones. Y es que las tasas son contribuciones económicas que hacen los usuarios de algún servicio prestado por el Estado y están orientadas a compensar el gasto económico en que se incurre por la prestación del referido servicio.

Ejemplo de tasa: El peaje es una tasa o tarifa que se cobra a un medio de transporte terrestre o fluvial como derecho de tránsito por utilizar una infraestructura vial, cuyo financiamiento de construcción, operación y mantenimiento se sustenta económicamente de los ingresos recaudados por dicho concepto.

Nuestro Tribunal Constitucional en sentencia identificada con la referencia 00067/13 establece un cuadro comparativo entre tasas e impuestos. Las tasas "es la contraprestación de un servicio que el individuo usa en provecho propio" mientras que los impuestos "Es una contribución de los individuos al mantenimiento del Estado considerado como institución necesaria a la subsistencia de la vida colectiva"



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

5.2. Las tasas, en principio no son obligatorias. Nadie puede ser obligado a utilizar los servicios ni perseguido porque prescinda de ellos, mientras que los impuestos, todo individuo debe pagarlo; si se resiste y el Estado lo advierte, se le obliga por conminación administrativa al comienzo y por acción judicial después. Finalmente, observado el análisis legal de este informe, hacemos las siguientes recomendaciones:

- 1) Que la figura jurídica del *Fideicomiso de Seguridad Marítima* sea creada mediante decreto del Poder Ejecutivo. Y
- 2) En virtud de los artículos 93, numeral 1), literal k) y 128, numeral 2), literal d), de la Constitución de la República. El Contrato Constitutivo del Fideicomiso se someta a la aprobación del Congreso, así como todos los documentos que resulten necesarios para hacer efectiva la creación y la fiel ejecución de los fines perseguidos con la constitución del Fideicomiso de Seguridad Marítima.

Análisis Constitucional

Luego del estudio de la iniciativa legislativa mediante la cual se modifican varios artículos de la Ley No. 644 del 1974 sobre Fideicomiso de Seguridad Marítima, en cuanto al aspecto constitucional, tenemos a bien observar lo siguiente:

En el artículo 2 del proyecto que indica **"...se crea la tasa de Seguridad Marítima..."**, en ese sentido el artículo 93, numeral 1) literal a) de la Constitución establece las atribuciones del Congreso Nacional en materia legislativa: **"...Establecer los impuestos, tributos o contribuciones generales..."**

Como se puede observar la tasa no está incluida dentro de las referidas atribuciones. Y es que las tasas son contribuciones económicas que hacen los usuarios de algún servicio prestado por el Estado y están orientadas a compensar el gasto económico en que se incurre por la prestación del referido servicio.

Ejemplo de tasa: El peaje es una tasa o tarifa que se cobra a un medio de transporte terrestre o fluvial como derecho de tránsito por utilizar una infraestructura vial, cuyo financiamiento de construcción, operación y mantenimiento se sustenta económicamente de los ingresos recaudados por dicho concepto.

Nuestro Tribunal Constitucional en sentencia No. 00067/13 establece un cuadro comparativo entre tasas e impuestos. Las tasas "es la contraprestación de un servicio que el individuo usa en provecho propio" mientras que los impuestos "Es una contribución de los individuos al mantenimiento del Estado considerado como institución necesaria a la subsistencia de la vida colectiva"



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

Las tasas, en principio no son obligatorias. Nadie puede ser obligado a utilizar los servicios ni perseguido porque prescinda de ellos, mientras que los impuestos, "...en una contribución de los individuos al mantenimiento del Estado considerado como institución necesaria a la subsistencia de la vida colectiva".

Las tasas, en principio no son obligatorias. Nadie puede ser obligado a utilizar los servicios ni perseguido porque prescinda de ellos, mientras que los impuestos, todo individuo debe pagarlo; si se resiste y el Estado lo advierte, se le obliga por conminación administrativa al comienzo y por acción judicial después.

Análisis lingüístico y de la Técnica Legislativa

Luego del análisis y estudio en el aspecto lingüístico y de la técnica legislativa del Proyecto de Ley mediante el cual se modifican varios artículos de la Ley No.644 del 1974 (Fideicomiso de Seguridad Marítima). TENEMOS a bien hacer las siguientes observaciones:

1- Hemos observado en relación al título del proyecto que dice de la siguiente manera: Proyecto de Ley mediante el cual se modifican varios artículos de la Ley No.644 del 1974 (Fideicomiso de Seguridad Marítima). Sugerimos en el título la eliminación de la frase "Proyecto de", en el entendido que la misma representa el estado de la iniciativa al momento de ser depositada en la cámaras legislativas para su estudio, no así el título que llevará la ley una vez sea aprobada, Al respecto el *Manual de Técnica Legislativa, en el punto 5.2* expresa: "La norma debe de estar relacionada con el tiempo en que la ley entra en vigencia y se aplica, no con el que se la elabora y se aprueba". De lo antes señalado sugerimos la siguiente redacción:

"Ley mediante el cual se modifican varios artículos de la Ley No.644 del 13 de abril de 1974, que establece un impuesto de cinco centavos (RD\$.05) por cada tonelada de carga de cualquier índole de mercancía de importación o exportación que se opere en los puertos del país"

2- Hemos observado que el proyecto adolece de un artículo que indique el objeto y el ámbito de aplicación, al respecto es preciso señalar que todas las leyes sin excepción deben poseer su objeto donde se señalen los propósitos de la disposición. Lo mismo sucede con el ámbito de aplicación de la norma, lo cual es imprescindible indicar el espacio territorial o a las personas a las que se les aplica. Por lo antes señalados recomendamos los siguientes artículos:

Artículo 1.- Objeto. Esta ley tiene por objeto potenciar el desarrollo del sector naviero, portuario y de turismo marítimo, mediante la modificación de la Ley No.644 del 13 de abril de 1974, que establece un impuesto de cinco centavos (RD\$.05) por cada tonelada de carga de cualquier índole de mercancía de importación o exportación que se opere en los puertos del país"



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

Artículo 2.- Ámbito de aplicación. El ámbito de aplicación de esta ley es para el sector naviero, portuario y de turismo marítimo, y rige en todo el territorio nacional.

3- Observamos que la presente iniciativa tiene por objeto modificar varios artículos de la Ley No. 644, del 13 de abril de 1974, que establece un impuesto de cinco centavos (RD\$0.05) por cada tonelada de carga de cualquier índole de mercancía de importación o exportación que se opere en los puertos del país. Sin embargo, la referida iniciativa no cumple con las directrices de la técnica legislativa en materia de modificación.

El artículo 1 de la Ley 644 establece un impuesto. Sin embargo el artículo 1 del proyecto ordena la constitución de un Fideicomiso de Seguridad Marítima.

El artículo 2 de la Ley 644 establece el lugar donde será pagado el referido impuesto mientras el artículo 2 del proyecto crea la tasa de seguridad marítima, dejando la fijación del monto al Poder Ejecutivo.

3.1 Las modificaciones a las leyes son en extremos delicadas, pues si se realizan de forma inadecuada pueden provocar incoherencias legislativas y su posible inaplicabilidad. De allí la necesidad de observar los aspectos esenciales propios de ellas y respetar el articulado y contenido de la ley a modificar.

3.1.1 Tomando en cuenta lo más arriba expresado, por ejemplo, lo correcto sería, si lo que se busca es modificar la Ley 644, es que el artículo 1 del proyecto verse sobre el impuesto, aumentando el mismo, pues como bien se establece en el considerando séptimo, se hace imperativa la necesidad de actualizar la referida ley. Y así sucesivamente con los demás articulados.

Después de analizar el proyecto de ley en el aspecto lingüístico y de técnica legislativo ENTENDEMOS que la Comisión encargada del conocimiento del proyecto, se aboque a su estudio, tomando en cuenta los elementos antes indicados

Atentamente,

Wenel D. Feliz.
Director

WF/l-c-tl