



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

Santo Domingo de Guzmán, D.N.
17 de agosto de 21

DETERERL 700/2021

A La : Comisión Permanente de Hacienda.

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

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

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

Asunto : Opinión proyecto de ley de incentivos para las seis provincias que evidencian los índices más altos de pobreza extrema y general de la República Dominicana

Referencia : **Expediente No. 00566-2021-PLO-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 del proyecto de ley de incentivos para las seis provincias que evidencian los índices más altos de pobreza extrema y general de la República Dominicana

Segundo: Este proyecto fue presentado por los señores: **Melania Salvador de Jiménez**, Senadora de la República, por la provincia de Bahoruco; **Dionis Alfonso Sánchez Carrasco**, Senador de la República, por la provincia de Pedernales; **Aris Yvan Lorenzo Suero**, Senador de la República, por la provincia de Elías Piña; **Valentín Medrano Pérez**, Senador de la República, por la provincia de Independencia; **Lenin Valdez López**, Senador de la República, por la provincia de Monte Plata; **Santiago José Zorrilla**, Senador de la República, por la provincia de El Seibo

Faculta Legislativa Congresual

La Facultad legislativa congresual 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
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

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: **"Artículo 112.- Leyes orgánicas.** Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza. Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras."

Desmante Legal

Hemos observado que el proyecto de ley no posee antecedentes.

Impacto de la Vigencia

Toda ley amerita ser analizada, en su pertinencia y adecuación, tomando como base el mandato constitucional. Al respecto, el artículo 40.15 de la Constitución establece: "A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: solo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica". Dado que la disposición persigue, según el título, aunque no su contenido, establecer beneficios impositivos para las provincias, hay que determinar si es razonable, en la medida en que busca que el pueblo pueda acceder a beneficios. Hay que observar que existe la ley de desarrollo fronterizo, la cual establece exenciones impositivas para empresas que se instalen en tales provincias, lo cual, ante la disposición de la ley de que empresas se instalen en provincias de alto índice de pobreza no fronterizas, como El Seibo y Monte Plata, provocaría un desincentivo para la instalación en ellas, dada su cercanía con los grandes centros urbanos y los puertos, por tanto, más que contribuir al desarrollo que persigue, generaría un efecto a contrario. De allí que esta iniciativa no es razonable.

Análisis constitucional, legal y de técnicas legislativas

1.- Los artículos 2 y 3 establecen: **"Artículo 2.-** A los fines de convertir en realidad las metas socioeconómicas contempladas en artículo anterior, el Poder Ejecutivo queda facultado a otorgar mediante decreto todo tipo de incentivos y estímulos a las empresas privadas que sometan solicitudes para instalarse en las provincias Pedernales Bahoruco, Independencia, Elías Piña, Monte Plata y El Seibo, incluyendo la liberación del impuesto corporativo y de cualquier otra naturaleza que fueren necesarios"; **"Artículo 3.-** De manera especial, el Poder Ejecutivo otorgará mediante decretos concesiones ad-hoc en las jurisdicciones de estas seis provincias, para la realización de inversiones en el campo turístico orientadas al desarrollo de jardines de retirados o pensionados procedentes de



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

naciones de altos ingresos, a fin de garantizar a los huéspedes inmigrantes toda suerte de facilidades para residir en complejos de viviendas y hotelorías, donde recibirán un trato exquisito que garantice su calidad de vida, con el propósito de generar empleos y florecimiento a las reducidas economías de los pueblos donde". Como se observa el artículo dispone la facultad al Poder Ejecutivo para otorgar mediante decreto todo tipo de incentivos y estímulos a las empresas privadas que sometan solicitudes para instalarse en las provincias señaladas. Como tal, se le está concediendo al presidente de la República facultades relativas a fijar exenciones impositivas, cuya competencia es propia del Congreso Nacional, al tenor de lo establecido en el artículo 244 de la Carta Magna, que reza: "**Artículo 244.- Exenciones de impuestos y transferencias de derechos.** Los particulares sólo pueden adquirir, mediante concesiones que autorice la ley o contratos que apruebe el Congreso Nacional, el derecho de beneficiarse, por todo el tiempo que estipule la concesión o el contrato y cumpliendo con las obligaciones que la una y el otro les impongan, de exenciones, exoneraciones, reducciones o limitaciones de impuestos, contribuciones o derechos fiscales o municipales que inciden en determinadas obras o empresas hacia las que convenga atraer la inversión de nuevos capitales para el fomento de la economía nacional o para cualquier otro objeto de interés social." Por tanto, no puede el Congreso dispone que el presidente tome tales prerrogativas, sino disponer cuales impuestos estarán exentas las empresas que se instalen en las provincias.

1.1.- El mandato del artículo 2 no solo es contrario al artículo 244 de la Constitución, sino que constituye una delegación de funciones que no es cónsona con el artículo 4, que reza. "**Artículo 4.- Gobierno de la Nación y separación de poderes.** El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes".

2.- El artículo 5 dispone: "Artículo 5.- Se crea un consejo de desarrollo especial auxiliar para estas seis provincias, integrado por los senadores, diputados alcaldes, directores de municipios y gobernadores provinciales para supervisar la marcha de los programas e programaciones". Al respecto, este mandato posee dos elementos:

2.1.- Crea un consejo de desarrollo integrado por senadores, diputados y alcaldes. Al respecto, los senadores y diputados están impedidos de pertenecer a consejos estatales, al tenor de lo dispuesto por la sentencia del Tribunal Constitucional TC/00234/14.

2.2.- Por igual, los consejos, al ser creados poseen criterios definidos, según dispone el artículo 35 de la Ley núm. 247-12, 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.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

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 solo podrá dar lugar al reembolso de los gastos incurridos en el ejercicio de la función del consejo”.

2.2.1.- Como se observa, no solo se deben crear los consejos, sino establecer su integración, dependencia y funcionamiento, lo que no se estableció en la iniciativa.

3.- En lo referente al análisis constitucional, el proyecto de ley encuentra sustento, pues su objetivo persigue impulsar el desarrollo de las provincias con pobreza, al tenor de lo fijado por el artículo 244 que dispone que las exenciones de impuestos que se impondrán deben recaer “en determinadas obras o empresas hacia las que convenga atraer la inversión de nuevos capitales para el fomento de la economía nacional o para cualquier otro objeto de interés social”.

Análisis legal y de técnicas legislativas

En sentido general, la iniciativa legislativa posee un planteamiento definido, que es crear un mecanismo de incentivo a empresas que se instalen en provincias cuyo índice de pobreza es alto, pero no se encuentra planteado siguiendo las recomendaciones legales y de técnicas legislativas, lo cual procederemos a realizar bajo los criterios de la comisión.

Atentamente,

Welnel D. Félix F.
Director.

WF/ja