



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**  
**"Año del Fomento a las Exportaciones"**

Santo Domingo de Guzmán, D.N.  
07 de mayo de 2019

**DETERERL 088/2019**

A La : Comisión Permanente de **Industria, Comercio y Zonas Francas.**

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

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

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

Asunto : Opinión Proyecto de Ley que Crea el Fondo para el Desarrollo e Innovación del Emprendimiento (FODINE).

Referencia : Oficio No. 00104, de fecha 18 de marzo del 2019  
(Expediente No. 00948-2019-PLE-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:** Esta iniciativa legislativa tiene por objeto crear el 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.

**SEGUNDO:** Este proyecto fue presentado por el señor: **Félix Ramón Bautista Rosario** Senador de la Republica por la Provincia San Juan, depositado en fecha 30 de enero del 2019.

**Faculta Legislativa Congresual**

La Facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está sustentada en el artículo 93, numeral 1) literal q) que establece:



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**  
**"Año del Fomento a las Exportaciones"**

*"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" .

**Desmante Legal**

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

- 1) La Constitución de la República Dominicana.
- 2) La Ley No. 586, del 24 de octubre de 1941, Ley Orgánica del Banco de Reservas de la República Dominicana;
- 3) La Ley No. 11-92, del 16 de mayo de 1992, que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana;
- 4) La Ley No. 16-92, del 29 de mayo de 1992; que aprueba el Código de Trabajo;
- 5) La Ley No. 153-98, del 27 de mayo de 1998, Ley General de Telecomunicaciones;
- 6) La Ley No. 392-07, del 4 de diciembre del 2007, sobre Competitividad e Innovación industrial;
- 7) La Ley No. 479-08, del 11 de diciembre de 2008, Ley General de las Sociedades Comerciales y Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada.;
- 8) 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);



SENADO  
REPÚBLICA DOMINICANA  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**  
"Año del Fomento a las Exportaciones"

- 9) La Ley No. 1-12, del 25 de enero del 2012, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.

### Impacto de la Vigencia

La presente iniciativa tiene por objeto la creación del Fondo para el Desarrollo e Innovación del Emprendimiento (FODINE), para impulsar la implantación de una cultura empresarial innovadora y que nuevos emprendedores puedan obtener recursos y asesoría necesarios para el inicio de sus proyectos.

Esta iniciativa busca evitar la informalidad, que ha provocado un perjuicio a los emprendedores y al Estado que se ve afectado en las recaudaciones de los ingresos presupuestarios y fomentar el emprendimiento que ayuda a la dinamización de la economía, a la generación de empleos y al desarrollo a nivel local

### Análisis Legal

El proyecto de ley objeto de nuestro estudio ha sido revisado y se han observado los siguientes criterios:

1. La presente iniciativa legislativa 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, en tal sentido atendiendo a que la referida iniciativa crea un ente administrativo, es necesario observar la Ley No. 247-12, del 14 de agosto de 2012, Ley Orgánica de la Administración Pública que en sus artículos 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",

**1.2** Hemos observado que el referido proyecto establece los órganos administrativos del Fondo Nacional para el Desarrollo e Innovación del Emprendimiento, (FODINE), tales como: El Consejo Directivo y la Dirección Ejecutiva, sin embargo el artículo 22 de la iniciativa establece: "***Dirección Ejecutiva. El Fondo Nacional para el Desarrollo e Innovación del Emprendimiento, FONIDE, tendrá una Dirección Ejecutiva, que funcionará como órgano ejecutor de las políticas establecidas en la presente ley, su reglamento de aplicación y las resoluciones que adopte el Consejo.***" En ese sentido, la misma no señala las atribuciones de la Dirección Ejecutiva, y estas no pueden dejarse como materia de reglamento sino que deben ser descritas en la norma, tal como señala la Ley Orgánica de Administración Pública.



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**  
**"Año del Fomento a las Exportaciones"**

2. El artículo 20 de la iniciativa establece: *Funciones del Presidente del Consejo Directivo. El presidente tendrá las funciones siguientes:*

- 1) *Representar al Estado Dominicano en el tema de Emprendimiento ante cualquier estamento que sea necesario;*
- 2) *Convocar y presidir las sesiones del Consejo Directivo, con doble voto, en caso de empate, y determinar los asuntos a ser incorporados en la agenda;*
- 3) *Supervisar la correcta ejecución de las resoluciones adoptadas por el Consejo Directivo;*
- 4) *Ejercer la representación legal de INNOVA RD;*
- 5) *Ejercer, en cumplimiento de los mandatos del Consejo Directivo, la administración interna de FODINE;*
- 6) *Organizar las Licitaciones para los diferentes programas de financiamiento e inversión de acuerdo a las directrices aprobadas por el Consejo Directivo.*
- 7) *Ejercer las demás funciones que le encomiende el Consejo Directivo.*
- 8) *El FODINE coordinará sus labores con las instituciones públicas y privadas debidamente habilitadas.* De lo antes expuesto, debemos señalar que las funciones que se le asigna al presidente del Consejo Directivo, 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.

2.1. En ese mismo orden, debemos señalar que en el artículo 20 en el numeral 1), 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.



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**  
**"Año del Fomento a las Exportaciones"**

3. El artículo 25 de la referida iniciativa establece: *En caso de que las empresas beneficiarias de los fondos de inversión y desarrollo del FODINE, incumplan con las obligaciones contenidas en esta ley serán sancionadas con la suspensión temporal o definitiva y las responsabilidades penales y civiles según corresponda* sobre sanciones al incumplimiento, consideramos es una norma ambigua, sin mucho sentido, pues la misma refiere al vacío, no indica de manera clara cuales serían 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.

3.1 Sin un régimen claro de consecuencias las leyes se convierten en declaraciones de convivencia, sujeto a la voluntad y los valores de las personas; más 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 más fundamentales de los derechos: la libertad y la ciudadanía.

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

4. Por otro lado no podemos dejar de lado un punto que resulta muy delicado, pues el objeto principal de la iniciativa objeto de nuestro estudio 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 proyecto, 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 la 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 Fondos con modalidades diferentes pero igual naturaleza, por tanto, aunque entendemos que ambos fondos



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**  
**"Año del Fomento a las Exportaciones"**

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 consonó con los siguientes preceptos constitucionales:

**1) Artículo 50. 2. Libertad de empresa.**

*"El Estado podrá dictar medidas para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad e impulsar el desarrollo integral del país"*

De la lectura de este artículo se infiere que el Estado está facultado a tomar medidas que permitan la dirección de la economía para el desarrollo del mercado.

**2) Artículo 96 numeral 1 de la Constitución de la República que establece:**

*"Tienen derecho a iniciativa en la formación de las leyes: 1) los senadores o senadoras y los diputados o diputadas."*

Esta iniciativa es presentada por el senador por la provincia San Juan de la Maguana, Félix Bautista.

**3) Del mismo modo la presente iniciativa cumple con lo establecido en el artículo 237 de la Carta Magna en cuanto a la obligación de identificar los recursos necesarios para la ejecución de la ley, que expresa:**

*"No tendrá 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."*

Esta norma se refiere a un requisito adicional de contenido que debe cumplir una norma (la ley) tanto aquella que autoriza la erogación de fondos como la que ordene el pago o engendre una obligación pecuniaria a cargo del Estado, de identificar o establecer los recursos necesarios para la ejecución de esa orden u obligación, cuya ausencia afecta la validez de la norma. En ese sentido, será suficiente con indicar una fuente de fondos o financiamiento disponible a estos fines o la creación de nuevas fuentes de recursos para cumplir con los mismos.

Lo antes indicado está señalado en al artículo 27 del proyecto, la debida provisión de recursos para la ejecución de la ley,



SENADO  
REPÚBLICA DOMINICANA  
Dirección Técnica de Revisión Legislativa  
"Año del Fomento a las Exportaciones"

Análisis lingüístico y de la técnica legislativa

Hacemos las siguientes recomendaciones:

- 1) Sugerimos sustituir en todo el proyecto de ley el término "la presente ley" por "esta ley" en el entendido que las leyes deben ser redactadas en primera persona, evitando que al ser leída esta se exprese en tercera persona, por lo que sugerimos realizar las sustituciones correspondientes.
- 2) El Capítulo I, referente a las disposiciones iniciales, que son preceptos dirigidos a brindar informaciones precisas sobre la ley, de ahí que no constituyen mandatos y por ende solo se debe incluir en ella: objeto, ámbito de aplicación, definiciones y principios de la ley.
- 3) Por lo más arriba expresado, sugerimos que en el Capítulo I del proyecto solo se incluya: Objeto, ámbito de aplicación, definiciones y principios, en consecuencia los artículos 3 y 4 (objetivos y competencia del FODINE) deben ser llevado al CAPITULO II que consagra la creación del FODINE, con relación a las competencias del FODINE, éstas son claramente atribuciones del Fondo, por tanto no deben colocarse dentro de las Disposiciones Iniciales de la norma, pues como ya establecimos en el numeral 1) de este análisis, las disposiciones iniciales 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 II relativo a la Creación del FODINE. Presentamos aquí la siguiente redacción alterna del CAPITULO I:

**CAPÍTULO I**  
**DEL OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN, DEFINICIONES Y PRINCIPIOS DE LA LEY.**

**Artículo 1.- Objeto.** *Esta ley 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.*

**Artículo 2.- Ámbito de aplicación.** *Las disposiciones de esta ley son de interés social y de observancia general y rigen en todo el territorio nacional.*

**Artículo 3.- Principios.** *Son principios rectores de esta ley, los siguientes:.....*

**Artículo 4.- Definiciones.** *Para los fines de esta ley, se asumen las siguientes definiciones:.....*



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**  
**"Año del Fomento a las Exportaciones"**

- 1) También observamos en el proyecto, dos artículos referentes a los objetivos del FODINE-artículo 3 y 9, veamos:

**Artículo 3. Objetivos.** *El objetivo del FODINE es apoyar proyectos productivos que integren los conocimientos adquiridos por los emprendedores en sus procesos de formación con el desarrollo de nuevas empresas, facilitar el acceso a fondos de capital semilla, poniendo a disposición de los beneficiarios, recursos necesarios para el impulso de nuevas unidades productivas.*

**Artículo 9. Objetivos del FODINE.** *Son objetivos del FODINE los siguientes:*

- 1) *Impulsar la creación de emprendimientos de alto impacto tecnológico a través de apoyo de capital semilla y pre-semilla;*
  - 2) *Apoyar financieramente la innovación tecnológica de las empresas, ya sea en el desarrollo de tecnologías de nuevos productos, bienes o servicios en la incorporación de nuevos procesos a la producción, incluyendo modelos, prototipos y experiencias piloto;*
  - 3) *Apoyar el financiamiento de proyectos de infraestructura tecnológica de las empresas, que permitan a éstas aumentar la productividad de sus procesos, mediante servicios de apoyo tecnológico vinculados al aseguramiento de la calidad de la producción.*
  - 4) *Establecer alianzas con las incubadoras y aceleradoras de emprendimientos de República Dominicana;*
  - 5) *Impulsar el proceso de formalización de las MIPYMES.*
- 2) En tal sentido recomendamos la fusión de dichos artículos, en razón de que no es conveniente que dentro del proyecto existan dos artículos con el mismo epígrafe, también el artículo 3 del proyecto contiene dos normas, y en virtud del principio de uninormatividad del artículo, cada artículo debe contener una sola norma. Presentamos la siguiente redacción alterna:

**Artículo\_\_.-** *Objetivos del FODINE. Son objetivos del FODINE los siguientes:*

- 1) *Apoyar proyectos productivos que integren los conocimientos adquiridos por los emprendedores en sus procesos de formación con el desarrollo de nuevas empresas;*



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**  
**"Año del Fomento a las Exportaciones"**

- 2) *Facilitar el acceso a fondos de capital semilla, poniendo a disposición de los beneficiarios, recursos necesarios para el impulso de nuevas unidades productivas;*
  - 3) *Impulsar la creación de emprendimientos de alto impacto tecnológico a través de apoyo de capital semilla y pre-semilla;*
  - 4) *Apoyar financieramente la innovación tecnológica de las empresas, ya sea en el desarrollo de tecnologías de nuevos productos, bienes o servicios en la incorporación de nuevos procesos a la producción, incluyendo modelos, prototipos y experiencias piloto;*
  - 5) *Apoyar el financiamiento de proyectos de infraestructura tecnológica de las empresas, que permitan a éstas aumentar la productividad de sus procesos, mediante servicios de apoyo tecnológico vinculados al aseguramiento de la calidad de la producción.*
  - 6) *Establecer alianzas con las incubadoras y aceleradoras de emprendimientos de República Dominicana;*
  - 7) *Impulsar el proceso de formalización de las MIPYMES.*
- 3) Observamos que la disposición final primera expresa:

**DISPOSICIONES FINALES**

**Primera. Modificaciones.** *La presentan ley modifica parcialmente, en lo referente a sus disposiciones, las siguientes leyes:*

- 1) *Ley No. 99-01, del 8 de junio de 2001, que introduce modificaciones a la Ley Orgánica del Banco de Reservas de la República Dominicana no. 6133 de 1962;*
- 2) *Ley No. 153-98, del 27 de mayo de 1998, General de Telecomunicaciones;*
- 3) *Ley No. 11-92, del 16 de mayo de 1992, que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana, y sus modificaciones.*

**Segunda. Derogaciones.** *Quedan derogadas cualquier otra ley, norma o disposición que sea contraria a las disposiciones de la presente ley.*

Al respecto es precisos señalar que este tipo de modificación es genérica e indeterminada, al no establecer con precisión que parte de las referidas leyes quedan



**SENADO**  
REPÚBLICA DOMINICANA  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**  
"Año del Fomento a las Exportaciones"

modificas. Este tipo de modificación no es recomendable ya que su imprecisión puede generar inseguridad jurídica, por lo que sugerimos su eliminación.

- 4) La disposición final segunda, expresa "*Quedan derogadas cualquier otra ley, norma o disposición que sea contraria a las disposiciones de la presente ley*". 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, o en su defecto la eliminación de dicho artículo.
- 5) Hemos observado que la iniciativa legislativa, en su parte final, está dividida en un capítulo no numerado y artículo numerado con números ordinales, 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.

Este modelo de estructura de la constitución, en su parte final, no siguió las recomendaciones del Manual de Técnica Legislativas adoptado por el Senado de la República en el año 2005, lo que supuso un cambio en tales criterios expuestos en el manual, llevado a cabo en la práctica, como señalamos.

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. Este criterio supuso una inobservancia y discordancia con la técnica legislativa asumida por la Constitución, pero a su vez se divorció de la adopción práctica en vigencia desde el año 2011, lo que ha traído posiciones disímiles en ambas cámaras.

Sin embargo, como el Senado de la República posee en la letra de su manual una posición similar a la adoptada por la Cámara, por homogeneidad legislativa, se ha decidido recomendar que se asuma los preceptos de ambos manuales, obviando el modelo constitucional adoptado en la práctica, hasta tanto se adopte en común el modelo utilizado en la constitución.

- 6) Tomando como base lo antes expuesto tenemos a bien sugerir que la iniciativa sean presentadas continuando la secuencia numérica de los artículos que



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**  
**"Año del Fomento a las Exportaciones"**

integran la parte dispositiva, y que disposición transitoria y a la de entrada en vigencia, sea presentado de este modo:

**CAPÍTULO IX**  
**DEL LAS DISPOSICIONES FINALES**

**Artículo 37. Reglamento.** *El Poder Ejecutivo dictará el reglamento de aplicación de esta ley, dentro de los noventa días contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley.*

**Artículo 38. Entrada en vigencia.** *Esta ley entra en vigencia una vez promulgada y cumplidos los plazos establecidos en el Código Civil de la República Dominicana.*

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

Atentamente,

*Wenel D. Feliz.*  
*Director.*

WF/l-c-tl