

“AÑO DE FOMENTO A LA VIVIENDA”

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DETEREL 00069/2016

A la : Comisión Permanente de Justicia y Derechos Humanos.

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

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

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

Asunto : Opinión Proyecto de Ley Orgánica de Fiscalización y Control del Congreso Nacional.

Ref. : Oficio No. 000174 de fecha 27 de septiembre del 2016
(Exp. 00069-2016-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 por objeto la regulación de los procedimientos y mecanismo de fiscalización y control político del Congreso Nacional, conforme a lo dispuesto por la Constitución de la República y los Reglamentos Internos de las Cámaras Legislativas.

SEGUNDO: Este proyecto de ley fue propuesto por los señores: Julio Cesar Valentín Jiminián, Rafael Porfirio Calderón Martínez, Aristide Victoria Yeb, Charles Noel Mariotti Tapia, Santiago José Zorrilla, Rubén Darío Cruz Ubiera, Adriano de Jesús Sánchez Roa, Senadores de la República por las provincias: Santiago, Azua, María Trinidad Sánchez, Monte Plata, El Seibo, Hato Mayor y Elías Piña, respectivamente.

Facultad Legislativa Congresual:

La facultad legislativa congresual para legislar en torno a esta materia está fundamentada en el Art. 93 literal q de la Constitución 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

En el caso de la especie, se trata de una ley ordinaria que por su naturaleza requiere para su aprobación la mayoría absoluta de los votos presente cada cámara en virtud de lo que establece la Constitución de la República Dominicana en su artículo 113.

Desmante Legal

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

- 1) La Constitución de la República de 2010;

- 2) La Ley No. 275-97, de fecha 21 de diciembre de 1997, sobre asuntos electorales y sus modificaciones;
- 3) La Ley No. 327-98, de fecha 11 de agosto de 1998, de Carrera Judicial;
- 4) Ley No. 126-01, de fecha 27 de julio 2001, que Crea la Dirección General sobre Contabilidad gubernamental y sus Reglamentos de aplicación.
- 5) La Ley No. 19-01 de fecha 01 de febrero del 2001, que instituye el Defensor del Pueblo.
- 6) La Ley No. 76-02 de fecha 19 de julio del 2002, que instituye el Código Procesal Penal de la República Dominicana.
- 7) La Ley No. 10-04, de fecha 20 de enero del 2004 , de la Cámara de Cuenta de la República Dominicana;
- 8) La Ley no. 423-06, de fecha 17 de noviembre del 2006 , Orgánica de Presupuesto para el sector Público;
- 9) La Ley No. 494-06, de fecha 27 de diciembre del 2006 , de Organización de la Secretaria de Estado de Hacienda;
- 10) La Ley No. 29-11, de fecha 20 de enero del 2011, sobre el Tribunal Superior Electoral
- 11) La Ley No. 137 -11, de fecha 13 de junio del 2011 , sobre Tribunal Constitucional;
- 12) La Ley No. 138-11 de fecha 21 de junio del 2011, sobre el Consejo Nacional de la Magistratura;
- 13) El Reglamento de la Asamblea Nacional;
- 14) El Reglamento Interno del Senado

Análisis Legal

Después de analizar el proyecto de Ley en los aspectos legales, ENTENDEMOS oportuno hacer las siguientes observaciones:

1. El artículo 5 del proyecto de ley expresa: “el informe de la Cámara de Cuentas sometido al Congreso Nacional será depositado a más tardar el 30 de abril de año siguiente de que se trate por ante una de las cámaras legislativas, para conocimiento y decisión del Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas del Estado, conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución, esta ley y los reglamentos internos de las cámaras legislativas”. Hay que establecer que mandato es acorde con artículo 250.3 de la Constitución, que establece como obligación de la Cámara de Cuentas: “... y someter el

informe correspondiente a éste a más tardar el 30 de abril del año siguiente, para su conocimiento y decisión”.

La iniciativa legislativa consigna claramente que el informe de que se trata será “sometido” a Congreso Nacional. El *someter* ante el Congreso, a partir de la nomenclatura legislativa común, puede considerarse como una acción por la cual el ente legislativo queda obligado a tomar una resolución sobre lo que se le somete, sin embargo, tal expresión no debe interpretarse exclusivamente como una palabra generadora de un resultado posible, sino que dicha acción de la Cámara de Cuentas debe analizarse observando las disposiciones constitucionales al respecto.

En primer lugar, hay que partir del objeto mismo del informe de la Cámara de Cuentas que se somete. En efecto, según lo que establece el artículo 250.3 la Cámara de Cuentas prepara su informe y analiza y audita la ejecución del presupuesto, tomando como base el estado de recaudación e inversión de las rentas; y a su vez, el Congreso Nacional, según lo establecido en el artículo 93.2.a), lo aprueba o rechaza, tomando como base el dicho informe.

A partir de los mandatos constitucionales, el objeto del informe de la Cámara de Cuentas no más que servir de base para el estudio y aprobación o rechazo de la ejecución del presupuesto consignado en el estado de recaudación e inversión de las rentas, sin que para ello dicho informe sea sometido a aprobación o rechazo.

Asimismo, al momento del Congreso tomar decisiones de naturaleza legislativa y de fiscalización y control, debe partir del criterio del origen de la iniciativa, en el sentido que de que tales decisiones dependen de la capacidad legislativa de presentar las correspondientes iniciativas, a partir de lo establecido en el artículo 96 de la Constitución, dentro de los cuales no se encuentra la Cámara de Cuentas.

Por tanto, al Congreso le está impedido tomar decisiones sobre cuestiones que le sean sometidas o presentadas por entes u órganos que no tengan la capacidad de iniciativa legislativa. Por lo tanto, dado que la Cámara de Cuentas no posee tal prerrogativa, el Congreso no puede aprobar ni rechazar el informe que emita, aunque si debe tomar como base para lo indicado más arriba.

El señalado artículo 5 del proyecto indica que el informe será sometido a “una de las cámaras”. Sin embargo, tal y como hemos señalado, dicho informe más que decisorio, es

informativo y fundamental para la toma de decisión señalada, por lo que presentarlo a una de las cámaras no cumpliría con su objetivo de que sea estudiado a los fines del análisis del estado de recaudación e inversión de las rentas. Asimismo, se estaría ante matices de ilogicidad, puesto que como tal el indicado estado de recaudación e inversión de las rentas no tiene un día específico para su depósito, sino que debe someterse dentro de un período definido –la primera legislatura- teniendo como fecha de término el último día de ella, sea el 25 o 26 de julio según se trate, ni tampoco se señala ante cual cámara se hará, por lo tanto, puede resultar que el informe de la cámara de cuentas se deposite en una cámara y el informe del estado de recaudación e inversión de la renta en otra, por lo cual el informe no cumpliría con el objeto de su depósito.

Por tanto, a partir de lo planteado y dado que dicho informe no es decisorio, debe depositarse en ambas cámaras, las cuales tienen la obligación de analizarlo, a los fines del estudio del estado de recaudación e inversión de las rentas.

A partir de lo planteado, recomendamos una nueva redacción del artículo 5 del proyecto:

Artículo 5.- Depósito ante las cámaras legislativas. El informe de la Cámara de Cuentas será sometido al Congreso Nacional y depositado ante ambas cámaras legislativas, a más tardar el 30 de abril del año siguiente de que se trate, el cual servirá de base para estudio, conocimiento y decisión del estado de recaudación e inversión de las rentas del Estado, conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución, esta ley y los reglamentos internos de las cámaras legislativas.

Análisis Constitucional

1. El proyecto de ley crea en el Capítulo IV La Comisión de Fiscalización y Control y en el Capítulo V la Oficina de Análisis, Seguimiento y Evaluación Presupuestaria se trata de áreas tendentes a viabilizar el estudio de los actos del poder ejecutivo que ameritan la aprobación del Congreso. Ambos casos ameritan de análisis sobre su pertinencia y constitucionalidad

Las comisiones son definidas por el reglamento del Senado como: “Grupo de trabajo integrado por legisladores miembros de los diversos grupos parlamentarios, con la finalidad de estudiar, analizar y discutir los asuntos que les han sido encomendados por el

Pleno o el Presidente del Senado”, son grupos plurales de trabajo creados por las cámaras legislativas para el estudio de sus asuntos. Pueden ser permanentes, especiales y bicamerales.

Asimismo, los departamentos, son áreas administrativas internas de los entes y órganos públicos, cuya función esencial es desarrollar la labor institucional de su competencia, a partir de las disposiciones que la rigen. Por regla general, son creados y organizados por los propios entes.

En la especie, la creación de las comisiones internas de las cámaras legislativas, por su naturaleza, son de su competencia exclusiva, pues están destinadas al desarrollo de sus funciones constitucionales y reglamentarias, amparadas en el artículo 90.3 de la Constitución, que establece: “Cada cámara reglamentará lo concerniente a su servicio interior y al despacho de los asuntos que le son peculiares, y podrá, en el uso de sus facultades disciplinarias, establecer las sanciones que procedan”;

Por tanto, a partir de los mandatos constitucionales, las cámaras, amparadas en el principio de separación de poderes consagrado en el artículo 4 de la Carta Magna y su autonomía constitucional y administrativa, crea, organiza y desarrolla todos los órganos internos que le son necesarios para el despacho de sus asuntos peculiares, tanto de naturaleza administrativa como legislativa, sin que el legislador pueda intervenir en tales prerrogativas.

Tales mandatos constitucionales fueron refrendados por el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0001/15 del 28 de enero de 2015, en la cual, analizando la autonomía de los poderes públicos y de los órganos extrapoder establecidos: “[...] la autonomía constituye una garantía institucional asociada a la independencia con que han de ejercer las funciones encomendadas por la Constitución”. “Estos órganos se rigen primordialmente por un régimen normativo propio, integrado por los preceptos de la Constitución, las leyes orgánicas que los regulan y la reglamentación interna que ellos mismos se den para los efectos de proveer a su funcionamiento” (9.1.5).

1.6.- Estos criterios fueron emitidos refrendando su precedente marcado en la sentencia TC/00152/13 del 12 de septiembre de 2013 que estableció: “la autonomía constituye una garantía constitucional que, por su esencia, impide que pueda ser desconocida, vaciada de contenido, o bien llegar a ser suprimida; de esta manera se protege de las tentaciones de ser limitadas por el ejercicio de la función del órgano legislativo y persigue asegurar que

en su desarrollo, las características básicas que la identifican no sean reducidas ni deformadas” (9.1.8).

Como puede observarse, al legislador le está impedido de invadir legislativamente esferas previamente reservadas a los poderes públicos y a los órganos extrapoder para su desarrollo por reglamentación interna, ello, como estableció el Tribunal Constitucional, protege a estos entes y órganos de las tentaciones legislativas y asegura su configuración, características, atribuciones, competencias y funciones dentro del Estado.

En la especie, si bien el legislador debe aprobar la ley sobre fiscalización y control y desarrollar todo el procedimiento sobre ello, amparado en el artículo 115 de la Carta Magna que dice: “ La Ley regulará los procedimientos requeridos por las Cámaras legislativas para el examen de los informes de las Cámara de Cuentas, el examen de los actos del Poder Ejecutivo , las Invitaciones , las Interpelaciones , el Juicio Político y los demás mecanismos de control establecidos por esta Constitución” ; tales procedimientos se limitan a las esferas de actuación que no invadan el funcionamiento de órganos internos que le es propio, lo que puede incluir plazos, modalidades de presentación, comunicación intercámaras, contenido de los actos u otras actuaciones, reservando lo relativo al procedimiento de las comisiones y los departamentos a los reglamentos internos. Podrá, en su efecto, disponer que las cámaras crearan las comisiones para su estudio y auxiliarse de áreas de apoyo, pero dejar a cada cámara que cree sus propias comisiones y los reglamentos e instructivos de ellas que las rija.

En ese mismo orden sugerimos la eliminación de los artículos que se refieren a la creación de la Comisión Permanente de Fiscalización del capítulo IV y la reubicación de los artículos 22 y 23 del proyecto que se refieren a la sanción del Estado de Recaudación e inversión de Rentas del Estado, en ese mismo tenor se debe ser eliminado el Capítulo V que crea la Oficina de Análisis, Seguimiento y Evaluación Presupuestaria del capítulo V; en virtud de que los departamentos y Oficinas de procedimientos internos deben ser creados por la misma modalidad establecida en el artículo 90.3 de la Constitución, vía reglamento.

En el tenor de lo expuesto de que la creación de comisiones y procedimientos internos son materia de reglamento, el proyecto de ley en su artículo 29 establece: “Los procedimientos de control son realizados por los legisladores a través del pleno de las cámaras legislativa o de las comisiones legislativa, según corresponda y se efectúan

con estricto apego a lo dispuesto por la Constitución de la República, esta ley y los reglamentos interno.”

Análisis de la Técnica Legislativa

1. En el proyecto de ley objeto de nuestro estudio el artículo 65 se encuentra sin epígrafe, sin embargo debemos señalar que el Manual de técnica legislativa establece que todos los artículos contentivos de todo el texto normativo deben de llevar un resumen de su contenido al que denominan epígrafe o lo que es lo mismo un título breve y claro del contenido de la norma, en tal sentido, sugerimos le sea agregado su correspondiente epígrafe.
2. Es oportuno señalar que hemos sugerido la eliminación de varios artículos del proyecto de ley lo que hace obligatorio la revisión de las remisiones internas en los artículos del proyecto de ley Números: 38, 61 y 64, en virtud de que una remisión interna inadecuada, puede poner en riesgo la interpretación del texto jurídico.

Después de analizar el proyecto de ley en 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

