

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA  
"AÑO DEL DESARROLLO AGROFORESTAL"

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DETEREL 280/2017.

A la : Comisión Permanente de Salud Pública.

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 de colegiación de  
Profesionales, técnicos y auxiliares de enfermería (CODEN).

Ref. : Oficio No. 01134 de fecha 28-08-2017,  
Expediente No. 00372 -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: El presente proyecto de ley tiene como objetivo crear el Colegio Dominicano de Profesionales de Enfermería, con la finalidad de establecer un marco legal que regularice la profesión, de promover el ejercicio profesional apegado a los valores humanos y a principios científicos, tecnológicos, éticos y bioéticos, garantizando el cuidado y atención directa al paciente, y la salud de la población.

SEGUNDO: Este proyecto fue sometido por el señor Adriano de Jesús Sánchez Roa, senador por la provincia Elías piña.

Facultad Legislativa Congressional:

La facultad legislativa congressional 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: *"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, proclamada el 26 de enero de 2010;

VISTA: La Ley No.16-92, del 29 de mayo de 1992, que crea el Código de Trabajo de la República Dominicana;

VISTA: La Ley No.92-05, del 26 de febrero de 2005, que crea el Colegio Dominicano de Bioanalistas, Gaceta Oficial No.10313;

VISTA: La Ley No.68-03, del 19 de febrero de 2003, que crea el Colegio Médico Dominicano;

VISTA: La Ley No.139-01, del 13 de agosto de 2001, que crea el Sistema Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología y la Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología;

VISTA: La Ley No.87-01, del 9 de mayo de 2001, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, y sus reglamentos de aplicación;

VISTA: La Ley No.22-01, del 1ero. de febrero de 2001, que crea el Colegio Dominicano de Psicólogos (CODOPSI);

VISTA: La Ley No.42-01, del 8 de marzo de 2001, Ley General de Salud;

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

VISTA: La Resolución No.99-024, del 8 de febrero de 1999, que regula la investigación Científica, tecnológica y el postgrado en la UASD;

VISTO: El Decreto No.351-99, del 12 de agosto de 1999, que crea el Reglamento General de Hospitales de la República Dominicana.

## Impacto de Vigencia.

Este proyecto persigue crear el Colegio Dominicano de Profesionales de Enfermería, con la finalidad de establecer un marco legal que regularice la profesión. Su impacto se torna de forma exclusiva en las profesionales de enfermería que les permitirá asociarse, reunirse. Nuestra Carta Magna en sus artículos 47 y 48 consagra la Libertad de Asociación y la Libertad de Reunión, estableciendo: *“Toda persona tiene el derecho a asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley.”* Y *“Toda persona tiene el derecho de reunirse, sin permiso previo, con fines lícitos y pacíficos de conformidad con la ley”*.

En lo que respecta a la libertad de asociación, la Sentencia TC/0163/13 indica que esta es considerada como un derecho civil y político esencial, garantizado por el artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Es un derecho humano que consiste en la facultad de que disponen los seres humanos de unirse y formar grupos, asociaciones u organizaciones libremente, con objetivos de concreción lícitos, la libertad de retirarse de las mismas en caso de así decidirlo. Así mismo, mediante la anterior sentencia el Tribunal Constitucional considera y deja establecido que la libertad de asociarse a colegios profesionales es válida y constituye una necesidad para lograr un verdadero control sobre el ejercicio profesional, de no ser obligatoria la colegiación, facilitaríamos el instruímos y deterioro de la calidad de los servicios que prestan los agropecuarios y estaríamos frente a la desprotección de tales profesionales. A tono con lo anterior, se precisa señalar que los colegios profesionales constituyen una típica especie de corporación, reconocida por el Estado, dirigida no solo a la consecución de fines estrictamente privado, lo que podría conseguirse con la simple asociación, sino esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión, lo cual constituye un servicio al común de indudable interés público, se ajuste a las normas o reglas que aseguren, tanto la eficacia, como la eventual responsabilidad en tal ejercicio, que, por otra parte, ya ha garantizado en principio el Estado con la expedición del exequátur.

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

## ANÁLISIS LEGAL

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 no presentan lo anteriormente señalado, en razón de lo antes dicho sugerimos colocar los vistos. Ver redacción:

- 1.1. En ese mismo orden hemos observa que el presente proyecto de ley hacen mención de "La Constitución de la República, proclamada el 26 de enero del 2010." en este sentido, señalamos que tomando en consideración que se trata de la Constitución de la República esta no necesita especificación del año de su modificación, en el entendido que la Carta Magna ha recibido múltiples modificaciones siendo la última *el 13 de Junio del 2015*, tomando como base lo antes explicado tenemos a bien recomendar la modificación de los Vistos ver redacción altera:

VISTA: La Constitución de la República;

VISTA: La Ley No.16-92, del 29 de mayo de 1992, que crea el Código de Trabajo de la República Dominicana;

VISTA: La Ley No.22-01, del 1 de febrero de 2001, que crea el Colegio Dominicano de Psicólogos (CODOPSI);

VISTA: La Ley No.42-01, del 8 de marzo de 2001, Ley General de Salud;

VISTA: La Ley No.87-01, del 9 de mayo de 2001, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, y sus reglamentos de aplicación;

VISTA: La Ley No.139-01, del 13 de agosto de 2001, que crea el Sistema Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología y la Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología;

VISTA: La Ley No.68-03, del 19 de febrero de 2003, que crea el Colegio Médico Dominicano;

VISTA: La Ley No.92-05, del 26 de febrero de 2005, que crea el Colegio Dominicano de Bioanalistas, Gaceta Oficial No.10313;

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

VISTA: La Resolución No.99-024, del 8 de febrero de 1999, que regula la investigación científica, tecnológica y el postgrado en la UASD;

VISTO: El Decreto No.351-99, del 12 de agosto de 1999, que crea el Reglamento General de Hospitales de la República Dominicana.

2. En otro orden observamos que el artículo 12 del proyecto, se establecen los órganos superiores del colegio, entre uno de esos órganos, se encuentra "El Tribunal de probidad y garantías institucionales", y en el artículo 15 se establecen la integración del referido órgano (sin especificar designación, período e indicación de cual de entre sus miembros ocupara la presidencia) y sus funciones, pero observamos que en el artículo 21 se crea el Tribunal Disciplinario con igual similitud en cuanto a integración y funciones que el referido Tribunal, nuestra duda al respecto es ¿Se trata de dos tribunales distintos o es el mismo tribunal, con nombres diferentes?.

En el primero de los casos –tribunales distintos- se precisa entonces tomar en cuenta *la sentencia No. 265/13 del Tribunal Constitucional Dominicano*, que como sabemos sus decisiones son vinculantes para todos los poderes públicos, que establece "*Que para garantizar el principio del doble grado de jurisdicción, las decisiones dictadas en materia disciplinaria por el Colegio de Abogados, pueden recurrirse en grado de apelación ante la Suprema Corte de Justicia*".

Y si el Tribunal de probidad y el Tribunal Disciplinario son dos tribunales distintos, se estaría violando así el doble grado de jurisdicción, ya que el Tribunal de Probidad (artículo 15, numeral 3 del proyecto) tiene entre sus funciones "Juzgar y emitir las sanciones correspondientes al hecho contrario a la ley, las normas o reglamento".

Pero también el Tribunal Disciplinario tiene entre sus funciones "conocer y decidir las causas de carácter profesional que se instruyan contra miembros del Colegio Dominicanos de Profesionales de Enfermería". De lo que se deduce que uno conocería en primer grado y el otro en segundo grado. Siendo así violatorio a la decisión tomada por el Tribunal Constitucional dominicano de que "*Las decisiones dictadas en materia disciplinaria por el colegio de Abogados, pueden recurrirse en grado de apelación ante la Suprema Corte de Justicia*"

En el segundo de los casos de nuestra interrogante –es el mismo tribunal, con nombres diferentes- la técnica legislativa no permite la utilización de sinónimos, por lo que se debe escoger un único nombre para el tribunal, y durante todos los articulados del proyecto utilizar solo ese nombre.

## ANÁLISIS CONSTITUCIONAL

Luego del análisis y estudio del Proyecto de Ley que crea el Colegio Dominicano de Profesionales de la Enfermería, tenemos a bien establecer las siguientes consideraciones:

- 1) Nuestra Carta Magna establece en sus artículos 47 y 48 la Libertad de Asociación y la Libertad de Reunión, disponiendo lo siguiente: "Toda persona tiene el derecho de asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley." y "Toda persona tiene el derecho de reunirse, sin permiso previo, con fines lícitos y pacíficos de conformidad con la ley."
- 2) También nuestro Tribunal Constitucional , en lo que respecta a la libertad de asociación, se ha expresado mediante la Sentencia TC/0163/13 indicando que esta es considerada como un derecho civil y político esencial, garantizado por el artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Es un derecho humano que consiste en la facultad de que disponen los seres humanos de unirse y formar grupos, asociaciones u organizaciones libremente, con objetivos de concreción lícitos, la libertad de retirarse de las mismas en caso de así decidirlo.
- 3) Así mismo, mediante la anterior sentencia el tribunal constitucional considera y deja establecido que la libertad de asociarse a colegios profesionales es válida; de no ser obligatoria la colegiación, facilitaríamos el instruímos y deterioro de la calidad de los servicios que prestan los administradores y estaríamos frente a la desprotección de tales profesionales. La colegiatura obligatoria favorece el control del ejercicio profesional.
- 4) A tono con lo anterior, se precisa señalar que los colegios profesionales constituyen una típica especie de corporación, reconocida por el Estado, dirigida no solo a la consecución de fines estrictamente privados, lo que podría conseguirse con la simple asociación, sino esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión, lo cual constituye un servicio al común de indudable interés público, se ajuste a las normas o reglas que aseguren, tanto la eficacia, como la eventual responsabilidad en tal ejercicio, que, por otra parte, ya ha garantizado en principio el Estado con la expedición del exequátur.
- 5) Pero observamos que en el artículo 12 del proyecto, se establecen los órganos superiores del colegio, entre uno de esos órganos se encuentra "El Tribunal de probidad y garantías institucionales", en el artículo 15 y establecen la integración del referido órgano (sin especificar designación, período e indicación de cual de entre sus miembros ocupara la presidencia sus funciones
- 6) En el artículo 21 se crea el Tribunal Disciplinario con igual similitud en cuanto a integración y funciones que el referido Tribunal de probidad y garantías institucionales, nuestra duda al respecto es ¿Se trata de dos tribunales distintos o es el mismo tribunal, con nombres diferentes?.

- 7) En el primero de los casos –tribunales distintos- se precisa entonces tomar en cuenta la sentencia No. 265/13 del Tribunal Constitucional Dominicano, que como sabemos sus decisiones son vinculantes para todos los poderes públicos, que establece “Que para garantizar el principio del doble grado de jurisdicción, las decisiones dictadas en materia disciplinaria por el Colegio de Abogados, pueden recurrirse en grado de apelación ante la Suprema Corte de Justicia”. Y si el Tribunal de probidad y el Tribunal Disciplinario son dos tribunales distintos, se estaría violando así el doble grado de jurisdicción, ya que el Tribunal de Probidad (artículo 15, numeral 3 del proyecto) tiene entre sus funciones “Juzgar y emitir las sanciones correspondientes al hecho contrario a la ley, las normas o reglamento”. Pero también el Tribunal Disciplinario tiene entre sus funciones “conocer y decidir las causas de carácter profesional que se instruyan contra miembros del Colegio Dominicanos de Profesionales de Enfermería”. De lo que se deduce que uno conocería en primer grado y el otro en segundo grado. Siendo así violatorio a la decisión tomada por el Tribunal Constitucional dominicano de que “Las decisiones dictadas en materia disciplinaria por el colegio de Abogados, pueden recurrirse en grado de apelación ante la Suprema Corte de Justicia”.
- 8) En el segundo de los casos de nuestra interrogante –es el mismo tribunal, con nombres diferentes- la técnica legislativa no permite la utilización de sinónimos, por lo que se debe escoger un único nombre para el tribunal, y durante todos los articulados del proyecto utilizar solo ese nombre.

#### Análisis lingüístico y de la técnica legislativa

Hacemos las siguientes recomendaciones:

##### 1.- Eliminación del Considerando Octavo.

El Manual de Técnica Legislativa en su numeral 4.1.1.3, Los Considerandos, literal d) dice: “*Los considerandos forman parte de la ley aunque no son disposiciones normativas*”, es decir contiene los antecedentes de contenido no normativo. Atendiendo a lo antes expuesto, sugerimos eliminar el Considerando Octavo que establece “Que en la República Dominicana existen las siguientes categorías profesionales de enfermería: a) doctorado; b) maestría; c) especialidad; d) licenciatura, y e) técnico y profesional, por entender que no es una motivación para sustentar y justificar el proyecto, sino una disposición de carácter normativo.

2.- La ley debe contener en el Capítulo I, las disposiciones iniciales, que incluye: el objeto de la ley, ámbito de aplicación de la misma, los principios orientadores y las definiciones que sean indispensables para la interpretación (estas dos últimas si las hubiere).

El presente proyecto de ley carece de un artículo que establezca el objeto de la norma, en cuanto a este aspecto, es preciso señalar que la Técnica Legislativa nos sugiere que los textos normativos deben contener en su parte dispositiva un artículo cuyo contenido sea de tipo informativo, ya que esto establece el objeto central del mismo, y dota de claridad al proyecto de ley, facilitando su comprensión; también la creación de otro artículo que verse sobre el ámbito de aplicación de la ley, es obligatorio establecer el ámbito de aplicación de la ley, para precisar el espacio territorial o a las personas a las que se aplica, por lo que recomendamos la siguiente redacción alterna:

Artículo 1.- Objeto. Esta ley tiene por objeto crear el Colegio Dominicano de Profesionales de Enfermería, con la finalidad de establecer un marco legal que regularice la profesión, de promover el ejercicio profesional apegado a los valores humanos y a principios científicos, tecnológicos, éticos y bioéticos, garantizando el cuidado y atención directa al paciente, y la salud de la población.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación. Esta ley se aplica a todos los profesionales, técnicos y auxiliares de la enfermería en todo el territorio nacional.

3.- El proyecto carece de un ordenamiento:

- a) Sistemático. (Capítulo/Secciones/Artículos/Párrafos/Numerales y Literales).
- b) Temático.- Readecuación de los artículos en cada capítulo de acuerdo al contenido de los mismos, a fin de llevar un ordenamiento temático del texto legal

La estructura o sistematización de la ley hace referencia a su ordenación interna, la cual, además de venir determinadas por criterios de orden lógico, tiene como finalidad facilitar la localización de cada precepto en el conjunto del texto normativo. Por ejemplo:

CAPITULO I  
DEL OBJETO Y AMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY

CAPITULO II  
CREACION DEL COLEGIO DOMINICANO DE PROFESIONALES, TECNICOS Y  
AUXILIARES DE ENFERMERIA.

4.- Cambio en los acápites transformados de literales a numerales y divididos en literales.

5.- Cambio sucesivos en la numeración de los artículos, por la creación de varios artículos, según lo recomendado en este informe.

6.- Creación de epígrafe para todos los artículos del proyecto. El epígrafe que no es más que una pequeña síntesis del contenido del artículo, se coloca después del número que identifica el artículo y antes del desarrollo de éstos, con la finalidad de facilitar la comprensión de lo establecido en los mismos. Por ejemplo:

Artículo 1.- Objeto de la Ley

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

7.- Cambio en las remisiones internas y externas. Las remisiones internas se establecen de manera directa y las remisiones externas siguen el siguiente orden: El número de la categoría normativa, la fecha y su nombre.

8.- Cambio en la estructura de las disposiciones transitorias y finales del texto normativo, las cuales se re enumeran en forma diferente al articulado principal, empleando números ordinales (primera, segunda); no se coloca número de capítulo y se le coloca un epígrafe identificativo. Por ejemplo:

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. Epígrafe

Segunda. Epígrafe

9.- Creación del artículo de la entrada en vigencia, que incluye la entrada en vigencia, la formula a utilizar es la siguiente:

#### DISPOSICION FINAL

Única. Entrada en vigencia. Esta ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación y publicación, según lo establecido en la Constitución de la República, y una vez transcurridos los plazos señalados 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,

*Welnel D. Feliz.*

*Director*

WF/og