



SENADO  
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa  
"Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

Santo Domingo de Guzmán, D.N.  
18 de marzo de 2020.

DETEREL 058/2020.

A la : Comisión Bicameral.

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

Cc : Lic. Mercedes Camarena Abreu.  
Secretaria General Interina.

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

Asunto : Informe adicional de la ley de Cualificaciones de la República Dominicana.

Ref. : Comunicación No. 00002614 sobre el Exp. **01132-2019-SLO-SE**, de fecha 28/08/19.

En atención a su comunicación de referencia, en la que nos solicita con carácter de urgencia realizar la revisión de la técnica legislativa, haciendo énfasis en la parte estructural. Después de analizar dicho proyecto tenemos a bien expresarle lo siguiente:

1. En adición a lo externado en el informe DETEREL 306/2019 de fecha, 28/8/219, la iniciativa crea un organismo autónomo como en la especie lo constituye el Instituto Nacional de Cualificaciones, *adscrito* al Ministerio de la Presidencia, sin advertir lo indicado por la Constitución dominicana en su artículo 141 que establece que los organismos autónomos y descentralizados del Estado deben estar adscritos al sector de la administración compatible con su actividad, que en este caso lo es el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, en ese mismo sentido, la iniciativa legislativa crea el Consejo Nacional de Cualificaciones como un órgano de naturaleza colegiada, rector del Marco Nacional de Cualificaciones, instancia de coordinación de los distintos elementos del Sistema Nacional de Cualificaciones y máxima autoridad del Instituto Nacional de Cualificaciones, a la vez que le consagra una serie de atribuciones en las que dicta lineamientos a los Ministerios de Educación y Ministerio de Educación Superior y Tecnología, por lo que deja al Ministerio como órgano inmediatamente inferior al Instituto, generando una distorsión en las estructuras orgánicas de nuestro sistema Jurídico ya que los Ministerios constituyen órganos de naturaleza constitucional y, por tanto, jerárquicamente superiores a los Institutos y Consejos.



SENADO  
REPÚBLICA DOMINICANA

**Departamento Técnico de Revisión Legislativa**  
**"Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria"**

- 1.2 Ahora bien, con la finalidad de evitar distorsiones que violenten la estructura orgánica del sistema jurídico dominicano, este Departamento Técnico entiende pertinente la formulación de una propuesta conceptual donde el Consejo Nacional de Cualificaciones se cree como un órgano consultivo con atribuciones de apoyo y asesoría, como la de dar recomendaciones para la actualización del Catálogo de Cualificaciones dentro del marco de su actuación y adscrito al Ministerio de la Presidencia. El indicado Consejo podrá crear órganos internos de desarrollo y actualización del Marco Nacional de Cualificaciones y del Catálogo de Cualificaciones.
- 1.3 El referido órgano consultivo deberá estar representado en su integración, por las máximas autoridades de los ministerios e instituciones involucradas, con el objetivo de dar estabilidad y sostenibilidad al marco. Es así que, entendemos pues que su integración deberá estar conformada de la siguiente manera:
- a) Ministro de la Presidencia, quien lo encabezará;
  - b) Ministro del Ministerio de Educación de la República Dominicana;
  - c) Ministro del Ministerios de Educación Superior de Ciencia y Tecnología (MECyT) y el;
  - d) Director General del Instituto Técnico de Formación Profesional (INFOTEP).
- 1.4 En ese mismo orden, cada órgano del sistema deberá desarrollar sus funciones o atribuciones en el marco de sus competencias.
- 1.5 Sugerimos también, que el Consejo Consultivo cuente con un apoyo técnico que funcionará a través de un Director Ejecutivo y se encargará de socializar y coordinar los trabajos del Consejo.
2. Recomendamos sustituir el título del capítulo VII para que diga:

**"CAPITULO VII**  
**DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES"**

- 3.1 Otro elemento que nos llama la atención, es el hecho de que es al Consejo Nacional de Cualificaciones a quien le corresponde imponer las sanciones a las faltas previstas en la ley, esto lo podemos evidenciar en los artículos 79, 80 y 81 de



SENADO  
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa  
"Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

la iniciativa de ley en estudio, en ese sentido, sobre la base de que la propuesta crea el Consejo con criterio de órgano colegiado que se reúne cada 3 meses, resulta inadecuado que el Consejo imponga las sanciones, pues tomar decisiones de esta magnitud de manera colegiada y cada tres meses violentaría el principio de celeridad administrativa, en cuya virtud las actuaciones administrativas se realizarán optimizando el uso del tiempo, resolviendo los procedimientos en plazo razonable que, en todo caso, las leyes deben disponer que no podrá superar los dos meses a contar desde la presentación de la solicitud en el órgano correspondiente, salvo que la legislación sectorial indique un plazo mayor.

- 3.2 Sin menoscabo de los criterios vertidos sobre la incompatibilidad del instituto en el sistema jurídico, otra observación de relevancia en cuanto a la atribución del Consejo de imponer las sanciones a las faltas establecido en la Ley, pero no establece claramente los mecanismos para la reconsideración, recurso jerárquico y administrativo, ni refiere a la ley correspondiente.
- 3.3 Ahora bien, es menester señalar que con la finalidad de garantizar el derecho fundamental de un debido proceso, las normas en nuestro sistema jurídico deben, o remitir a la ley de la materia o contener procedimientos que agoten las mayores vías de recurso. En cuanto a la materia administrativa nuestro marco legal cuenta con la Ley No. 107-13 de fecha 24 de julio de 2013, sobre el Derecho de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimientos Administrativo, la cual establece las bases jurídicas para centrar el Derecho administrativo en el ciudadano y sus derechos fundamentales a partir del derecho a la buena administración. En su contenido la Ley crea un marco general de procedimiento en materia administrativa, que aunque no exime que las leyes creen sus propios mecanismos de procedimiento traza lineamiento que deben ser observados, en ese orden, veamos lo que recomienda el artículo 54 de la Ley 107-13 en torno al recurso jerárquico:

*"Artículo 54. Recurso jerárquico. Contra los actos dictados por órganos sujetos al control jerárquico de otros superiores podrá interponerse recurso jerárquico, sin que sea necesario haber deducido previamente recurso de reconsideración.*

*Párrafo I. En la Administración Central del Estado el recurso jerárquico deberá ser interpuesto por ante el Ministro competente. En el caso de los entes descentralizados funcional y territorialmente, el recurso jerárquico deberá ser interpuesto contra las decisiones de los órganos subalternos por ante los órganos superiores de ellos".*

- 3.4 Como señalamos antes, el órgano superior que impone las sanciones es el Consejo Nacional de Cualificaciones y al tenor de lo establecido por la Ley 107-13



SENADO  
REPÚBLICA DOMINICANA

**Departamento Técnico de Revisión Legislativa**  
**“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”**

en el caso de organismos autónomos y descentralizados del Estado, el recurso jerárquico contra decisiones de órganos inferiores será interpuesto ante el órgano superior, por lo que esta iniciativa legislativa deja fuera el recurso en reconsideración, en tal sentido, si la comisión decidiera acoger el contenido del proyecto con la organización administrativa que posee, recomendamos que la propuesta de marras desarrolle un procedimiento administrativo donde las sanciones sean impuestas por la Dirección Ejecutiva del Instituto, representada por el Director Ejecutivo como el funcionario de más alto nivel y por ante quien se ejerza el recurso jurisdiccional, para entonces agotar el recurso de reconsideración por ante el Consejo y, por último, por ante el Contencioso Administrativo, garantizando de esta manera, el agotamiento de los recursos sugeridos por la ley 107-13 y el debido proceso administrativo. Por lo antes señalamos, sugerimos sea agregue una sesión dentro del capítulo VII “De las Infracciones y Sanciones” que diga de la siguiente manera:

**“SECCION I**  
**DE LOS RECURSOS**

**Artículo ---.- Recurso de reconsideración.** El recurso de reconsideración se hará por ante el órgano que impuso la sanción, con las formalidades y plazos establecidos en la Ley núm. 107-13, del 8 de agosto de 2013, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.

**Artículo ---.- Recurso jerárquico.** El recurso jerárquico se interpondrá por ante el Consejo Nacional de Cualificaciones, en los casos de las sanciones impuestas por el Director Ejecutivo, según lo establecido en la Ley No. 107-13, del 8 de agosto de 2013, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.

**Artículo 85.- Recurso Contencioso Administrativo.** El recurso Contencioso Administrativo a las sanciones impuestas, se hará según lo establecido en la ley 13-07, del 5 de febrero de 2007, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.”

- 3.5 En cuanto a los artículos 77, 78, 79 y 80 de la iniciativa de ley, en el cual se hacer referencia a las sanciones impuestas dependiendo de las faltas cometidas, las multas se calculan en base a salarios mínimos del Sector Privado no Sectorizado, en ese sentido, debemos indicar que según el Tribunal Constitucional dominicano, las multas deben expresarse siempre en salarios mínimos del sector público, lo que conlleva a que se estandarice en todas las leyes la indicada referencia con la



SENADO  
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa  
"Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

finalidad de generar un sistema jurídico coherente, por tanto, sugerimos que las multas sean calculadas en base a salarios mínimos del sector público.

- 3.6 En cuanto al tema de las faltas muy graves que aborda la propuesta, el artículo 76 indica el siguiente: ***"Es considerada una falta muy grave la comisión de tres faltas graves en el lapso de dos años"***. En torno a esta disposiciones debemos señalar que si se establece que la comisión de tres faltas graves es considerada una muy graves, estaríamos entonces frente a una duplicidad de faltas graves en las que se juzga dos veces, lo que constituye una franca violación al principio "*non bis in idem*" que consiste en la prohibición de que un mismo hecho resulte sancionado más de una vez, por tal motivo, hemos hecho una reestructuración de los artículos que violan este principio modificando su redacción y tipificando las faltas muy graves como reincidencia en las faltas graves, de esta manera, los indicados artículos deberán leerse como sigue:

*"Artículo 75.- Infracciones graves. Son infracciones graves las siguientes:*

*1) Presentar a cualquier autoridad competente pruebas o evidencias falsas de cumplimiento de esta ley o sus reglamentos de cumplimiento;*

*2) Otorgar un título o certificado pretendiendo que otorga una cualificación, cuando no ha sido reconocido, incluido y registrado en el Marco Nacional de Cualificaciones o no cumple con los requisitos previstos en esta ley y sus reglamentos;*

*3) Anunciar o promover un programa de educación o formación con la pretensión de que ha sido reconocido, incluido y registrado en el Marco Nacional de Cualificaciones, cuando no lo ha sido;*

*4) Otorgar, con la apariencia de que son cualificaciones válidas, títulos o certificados de programas cuyo reconocimiento, inclusión y registro en el Marco Nacional de Cualificaciones haya sido suspendida o anulada;*

*5) Ser reincidente en la comisión de una falta leve en más de tres ocasiones en el lapso de un año por la comisión de una misma falta leve o cinco veces en el lapso de un año por cualquiera de las faltas leves previstas en la ley;*

*6) No ofrecer u obstaculizar sin justificación las posibilidades de reconocimiento, equivalencia, acumulación o transferencia de créditos en programas conducentes a cualificaciones.*



SENADO  
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa  
"Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

**Artículo 76.- Infracciones muy graves. Es considerada una infracción muy grave la reincidencia de la comisión de faltas graves en más de tres ocasiones en el lapso de dos años.**

- 3.7 En ese mismo sentido, entendemos también que las sanciones a las faltas que sugiere la propuesta resultan elevadas en comparación con el hecho cometido, generando una desproporcionalidad entre la sanción y la falta, por esta razón, es que entendemos que el legislador al desarrollar el régimen de infracciones y sanciones debe observar la coherencia punitiva que es lo que permite un ordenamiento jurídico lógico y adecuado, sin sanciones cuantitativas desproporcionales que prohíjen la desigualdad en la persecución del delito o falta. En ese sentido, el Tribunal Constitucional dominicano refiere al principio de proporcionalidad como base para un apropiado régimen de infracciones y sanciones y así lo afirma en su Sentencia TC/0365/17 que establece:

*"9.3. ...en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho que prefigura la Constitución, el legislador no tiene una discrecionalidad absoluta para determinar las conductas ni la cuantía de la sanción a imponer, ya que debe respetar los derechos constitucionales y el principio de razonabilidad, que constituyen límites materiales para el ejercicio ordinario de su potestad de configuración normativa... El legislador no puede excederse en la potestad de configuración punitiva; no se puede castigar más allá de la gravedad del delito, trazándose de esta manera un límite a las finalidades preventivas, respetando los valores de justicia y la dignidad humana..."*

- 3.8 En ese sentido, sugerimos que los artículos 77, 78, 79 y 80 se lean como sigue:

***Artículo 77.- Sanciones ante faltas leves. El Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Cualificaciones podrá aplicar las siguientes sanciones a las instituciones que cometan faltas leves:***

***1) Obligación de restitución a los estudiantes afectados por la comisión de faltas leves.***

***2) Multa equivalente de cincuenta a cien salarios mínimos del sector público.***

***Artículo 78. Sanciones ante faltas graves. El Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Cualificaciones podrá aplicar las siguientes sanciones a las instituciones que cometan faltas graves:***



SENADO  
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa  
"Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

1) *Suspensión temporal del reconocimiento, inclusión y registro de los programas de formación en que se detecten irregularidades consideradas faltas graves;*

2) *Obligación de restitución total o parcial del importe pagado por los estudiantes afectados por la comisión de faltas graves como requisito para participar de los programas de formación cuyo reconocimiento, inclusión y registro ha sido anulado o suspendido;*

3) *Multa de ciento cincuenta a trescientos salarios mínimos del sector público.*

*Artículo 79.- Sanciones ante faltas muy graves. El Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Cualificaciones. podrá aplicar las siguientes sanciones a las instituciones que cometan faltas muy graves:*

1) *Anulación de todo reconocimiento, inclusión y registro que ostente en el Marco Nacional de Cualificaciones;*

2) *La restitución total del importe pagado por a los estudiantes afectados por la comisión de faltas graves como requisito para participar de los programas de formación;*

3) *Multa equivalente de trescientos a seiscientos salarios mínimos del sector público.*

*Artículo 80.- Competencias sobre aplicación de las sanciones. El Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Cualificaciones podrá conocer sobre las faltas cometidas de oficio.*

*Párrafo. El director ejecutivo deberá poner en marcha el proceso a través de un informe que detalle las faltas cometidas y presentes las pruebas que lo sustentan. Después se pronunciará mediante una resolución escrita, motivada y notificada, aplicándose las garantías mínimas que se establezcan a todo el proceso sancionador administrativo.*

3. El artículo 90 trata del reglamento de aplicación de la ley, y establece:

"Reglamento de aplicación. El Consejo Nacional de Cualificaciones dictará reglamentos, resoluciones y ordenanzas correspondientes para la aplicación de la Ley."

4.1 Al tenor de lo establecido precedentemente, debemos señalar:

En primer lugar, el dictado del reglamento de aplicación general de las leyes le corresponde al Poder Ejecutivo el cual no amerita de un mandato legal expreso



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**

**Departamento Técnico de Revisión Legislativa**  
**“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”**

para ejercer su potestad reglamentaria; mientras que los órganos de la administración centralizada y los que gozan de autonomía, si amerita de su dictado previo y expreso en la ley, como en la especie lo refleja el contenido del artículo 90, ahora bien, el mandato designando al Consejo para la elaboración de los reglamentos internos, además de no estar planteada de manera clara, no contiene plazo para su elaboración, lo que genera inseguridad para la ejecución, al momento de entrar en vigencia la ley, pues, si tal como indica el artículo 85 de la propuesta, el Instituto entra en vigencia 12 meses a partir de la promulgación de la ley, entonces debe interpretarse que el Instituto y el Consejo deben empezar a operar un año después de dictado el reglamento de aplicación, por tanto, debiera establecerse de manera expresa, un plazo de 24 meses para que el Poder ejecutivo elabore el reglamento de aplicación general de la ley y para la elaboración de los reglamentos internos de 6 meses a un año a partir de la promulgación.

Finalmente, sugerimos a la Comisión Bicameral que estudia el proyecto de Ley de Cualificaciones, tomar en cuenta las sugerencias vertidas en este informe adicional y la redacción alterna que contiene insertadas el conjunto de sugerencias.

Atentamente,

**Welnel Darío Félix**  
**Director**