



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

Santo Domingo de Guzmán, D.N.
09 de junio de 2021

DETEREL 166/2021.

A la : Comisión permanente de **Desarrollo Municipal y Organizaciones No Gubernamentales**

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

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

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

Asunto : Opinión sobre proyecto de ley de la Administración local.

Referencia : Of. 00000489 Exp. No. **00489-PLO-SE** d/f 15-03-2021.

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 del proyecto de ley:

PRIMERO: Se trata de un proyecto de ley que busca crear la administración local en la República Dominicana.

SEGUNDO: Este proyecto de ley fue presentado por el señor **Félix Ramón Bautista Rosario**, Senador de la República, por la provincia de San Juan.

Facultad Legislativa Congresual:

La facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está fundamentada en el Art. 93, numeral uno, literal q, de la Constitución de la República, 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:

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***



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

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 se fundamenta en las siguientes disposiciones legales:

1. La Constitución de la República;
2. La Ley No. 87-01, del 9 de mayo de 2001, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social;
3. La Ley No. 200-04, del 28 de julio de 2004, General de Libre Acceso a la Información Pública;
4. La Ley No. 108-05, del 23 de marzo de 2005, de Registro Inmobiliario, y sus modificaciones;
5. La Ley No. 340-06, del 18 de agosto de 2006, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, y sus modificaciones;
6. Ley No. 423-06, del 17 de noviembre de 2006, Orgánica de Presupuesto para el Sector Público;
7. La Ley 176-07, del 17 de julio de 2007, del Distrito Nacional y los Municipios;
8. La Ley 1-12, del 25 de enero de 2012, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030;

Impacto de Vigencia.

Desde mediados de los años 80, algunos actores e instituciones de la sociedad civil han estado preocupados por la situación municipal. Esto permitió establecer debates acerca de los problemas que los afectaban. En ese sentido, instituciones comunitarias de Herrera y de Los Alcarrizos encabezadas por la Unión de Vecinos Activos (UVA), analizaron el tema.

A finales de los años 90, el Instituto Dominicano de Desarrollo Integral (IDDI), implementó con los ayuntamientos de la región Este, un proyecto que fomentó la participación de los ciudadanos. Se buscaba que, a través de los Cabildos Abiertos, los ciudadanos participen en la toma de decisiones junto con las autoridades municipales.

Estas y otras iniciativas abren un debate en el país, que implica la creación de instituciones relacionadas con los municipios. El financiamiento internacional ha contribuido mucho a esta discusión, y las experiencias de otras naciones han servido como motivadoras del proceso de descentralización dominicano.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

Además, se han promulgado diferentes leyes que revolucionan los municipios y sólo falta que sus autoridades las implementen en la práctica diaria.

La preocupación por las condiciones de los municipios ha permitido que instituciones como el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE), invierta numerosos recursos en la mejoría de la gestión de los ayuntamientos y les ha proporcionado herramientas que contribuyan a la eficientización de sus labores. Cabe mencionar las siguientes:

- a) El Sistema Integrado de Finanzas Municipales (SIFMUN). Este sistema automatiza las operaciones financieras de los ayuntamientos para eficientizar, mejorar sus ejecutorias y transparentar los mecanismos de control.
- b) El Sistema Nacional de Capacitación Municipal (SINACAM), es una propuesta orientada a fortalecer las capacidades técnicas de los servidores públicos municipales.
- c) El Presupuesto Participativo es un proceso democrático y participativo con el cual la población planifica, mediante una secuencia de asambleas, la inversión que hará cada año el ayuntamiento, y posteriormente supervisa la ejecución de los proyectos y obras en cuanto a calidad y costo.

El Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME), con el componente de descentralización, también realizó sus aportes. Este programa promovió la descentralización a través de la mejora de la capacidad de gestión de las entidades descentralizadas y de un cambio normativo que traslade a las mismas mayores recursos y competencias. Sus objetivos fueron:

- a) Consolidar un sistema nacional de capacitación municipal.
- b) Crear un sistema de información y estadísticas municipales.
- c) Fortalecer institucionalmente a la Liga Municipal.
- d) Apoyar el fortalecimiento institucional y el desarrollo local de varias provincias.
- e) Crear y gestionar un fondo para las acciones de acompañamiento del desarrollo local.

Todas estas intervenciones han contribuido a dinamizar los municipios dominicanos y sus actores han asumido un rol protagónico que ha posibilitado el proceso organizativo y aunar esfuerzos para el fortalecimiento del poder municipal. El proceso vivido por los municipios ha conllevado la creación de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU).



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

Esta entidad surge como producto de las iniciativas de un grupo de síndicos que recorrieron distintas regiones del país promoviendo la necesidad de conformar una organización. Luego de varios encuentros el 28 de abril del 2000, celebraron en La Vega su primera asamblea y eligieron un Consejo Directivo integrado por 23 miembros de los tres partidos mayoritarios.

FEDOMU está constituida por síndicos, regidores y juntas de distritos municipales representantes de las distintas regiones en que se ha dividido el país. Después de la constitución de FEDOMU, los distritos municipales también crearon en el 2008 la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIM) y la Asociación Dominicana de Regidores (ASODORE).

Análisis Legal

Después de analizar el proyecto de Ley en el aspecto legal **ENTENDEMOS** oportuno hacer las siguientes observaciones:

El proyecto de ley en su artículo 123 habla sobre el Consejo que implementará esta ley, sin embargo, debemos señalar que después de haber estudiado la iniciativa, hemos observado que la misma no cumple con los criterios legales y constitucionales que están establecidos para la creación de un consejo, tales como: el artículo 141 de la Carta Magna que dice: "... estos organismos estarán adscrito al sector de la administración pública compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector" y al artículo 7 de la ley núm. 247-12, del 09 de agosto del 2012, Ley Orgánica de Administración Pública, que dice: *"La creación de entes y órganos administrativos se sujetará a los requisitos siguientes: 1. Indicación de su misión y delimitación de sus competencias o atribuciones, y motivación de su creación en base a sus fines, objeto, régimen jurídico y medidas de resultado y estudio previo del impacto de su creación en la racionalidad, eficacia y eficiencia administrativa en el sector; 2. Determinación de su forma organizativa, su ubicación en la estructura de la Administración Pública y su adscripción funcional y administrativa; 3. Previsión de las partidas y créditos presupuestarios necesarios para su funcionamiento; 4. Determinación de los cargos de máxima jerarquía, su integración y designación."*

Es decir, que el artículo que se refiere a la creación del consejo no cumple con estos criterios, en ese mismo orden, sugerimos que sean estructurados los demás párrafos que se refieren al consejo, a fin de ponerlos cónsonos con la Ley Orgánica de Administración Pública.

Análisis Constitucional

En primer lugar, hay que establecer lo indicado por la Constitución dominicana en torno a las leyes orgánicas:

"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



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Dirección Técnica de Revisión Legislativa

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.”

Ahora bien, la Constitución vigente indica en el artículo 199, sobre la administración local nacional lo siguiente: *“Artículo 199.- Administración local. El Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local. Son personas jurídicas de Derecho Público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de usos de suelo, fijados de manera expresa por la ley y sujetos al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes.*

Es así que, todo lo relacionado a la administración local es una materia que está expresamente referida en la Constitución de la República como ley orgánica, en tal virtud, y atendiendo a lo indicado por el artículo 112 de la Constitución, tal como expresa el artículo 199, el proyecto de Ley sobre Administración Local, es una ley orgánica y requiere del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras.

Asimismo, recomendamos que la comisión se avoque a analizar los contenidos relativos a las atribuciones del municipio y del distrito municipal, pues plantea atribuciones concurrentes y criterios comunes de acciones de administración. Es necesario revisar la sentencia del Tribunal Constitucional relativo a la condición del distrito municipal. Si bien el artículo 201 de la Constitución dota al distrito municipal de autonomía presupuestaria, normativa, reglamentaria y de uso de suelo, el distrito municipal es una división territorial que pertenece y depende de un municipio y cuyo gobierno es ejercido por una junta municipal que se encarga de las cuestiones relativas al territorio que le compete, dentro del marco territorial municipal, de allí que se encuentra en una línea inferior en la pirámide territorial, bajo la égida de un gobierno global del municipio, como lo es el ayuntamiento. Al respecto, el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0152/13 dispuso que el distrito municipal “son los entes desconcentrados del ayuntamiento que ejercen gobierno sobre los distritos municipales” concluyendo que “Las juntas de distritos municipales, como división territorial del municipio, constituyen el mecanismo institucional mediante el cual se concretizan las decisiones emanadas del concejo de regidores del ayuntamiento”.

Análisis de la Técnica Legislativa

Después de analizar el proyecto de ley en cuanto a los aspectos relacionados con los elementos de técnica legislativa, **ENTENDEMOS** oportuno hacer los siguientes señalamientos:

1. Sugerimos en el título la eliminación de la frase *“Proyecto de”*, en el entendido de que la misma representa el estado de la iniciativa al momento de ser depositada en las cámaras legislativas para su estudio, no así el título que llevará la ley, una vez sea aprobada. Al respecto, el *Manual de Técnica Legislativa, punto 5.2*, *“La norma debe de estar relacionada con el tiempo en que la ley entra en vigencia y se aplica, no con el que se la elabora y se aprueba”*.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Dirección Técnica de Revisión Legislativa

- 1.1. Al respecto, del uso de la mayúscula en los proyectos de ley o resolución, se debe tener en cuenta la siguiente observación, se escribirán con caracteres mayúsculos la primera palabra de un escrito y siempre después de un punto, los apellidos, títulos, nombres de organismos, instituciones, países entes u órganos individuales, los nombres de programas, planes o zonas. En razón de lo antes dicho, sugerimos la siguiente redacción:

“Ley Orgánica de La Administración Local”

2- En cuanto a los considerandos para la redacción de los mismos conforme a lo establecido por los manuales de técnica legislativa y las reglas establecida por la Real Academia, se usa mayúscula al principio de un escrito, después de punto y seguido, punto y aparte. Cuando escribimos nombres propios, al respecto de lo antes dicho, sugerimos la siguiente redacción:

“Considerando primero... Considerando segundo... Considerando tercero...”

3- El Manual de Técnica Legislativa, en lo referente a la parte normativa, establece que la ley debe contener en su **Capítulo I**, las disposiciones iniciales, que no son más que disposiciones de carácter informativo, a saber: el objeto, ámbito de aplicación de la ley, etc., todas las leyes, sin excepción deben poseer un objeto, sin que su extensión alcance obligaciones, brevedad, sencillez o particularidad, sean razones para no adicionarlos; en ese sentido sugerimos la creación de un artículo que indique el ámbito de aplicación:

“Artículo: Ámbito de aplicación. El ámbito de esta Ley será de aplicación en todo el territorio de la República Dominicana”.

Consideramos que se hace necesario revisar la estructura interna del proyecto, a los fines de hacer una división más adecuada, relativa a su reorganización.

4- Observamos que el presente proyecto presenta su división en “Títulos y Capítulos”. Al respecto, es preciso señalar que la división en el título responde a leyes muy extensas y complejas donde se requiere realizar múltiples divisiones. En el caso de la especie, como regla general es recomendada la división en capítulos y secciones, que a la luz de la técnica legislativa, es la estructura generalmente recomendada para los textos normativos de menor extensión y cuya complejidad no amerita subdividir su contenido en múltiples estructuras. De lo antes señalado, sugerimos cambiar la estructura presentada por el proyecto de ley, de Títulos y Capítulos, a Capítulos y Secciones.

6- Observamos que el título XIX, sobre las disposiciones finales, contiene varios artículos que no les corresponde estar bajo esa estructura, debido al contenido expresado por estos. Al respecto, es preciso señalar que en las disposiciones finales, solo debe contener aquellos mandatos que incorporan el texto normativo de la ley para regular las situaciones especiales originadas con motivo de la expedición, reforma o abolición de una ley. Regulan el derecho intemporal, o sea, el tránsito de la ley antigua a la nueva. Contienen aquellos mandatos que persiguen la aplicación gradual de la ley, en tal sentido, al ser mandatos temporales y cuyos



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Dirección Técnica de Revisión Legislativa

efectos dejan de tener aplicación en el tiempo, no deben utilizar la estructura legislativa común (títulos o capítulos) y su secuencia numérica, sino bajo la estructuración de disposiciones transitorias, sin numeración y cuyo articulado se enumere diferente, preferiblemente en números ordinales (primera....., segunda.....). Por otro lado, y con respecto a la vigencia, según las técnicas legislativas, estas deben ser colocadas dentro del título de **DISPOSICIONES FINALES**, y de la misma manera que las transitorias, tampoco van numeradas; en tal virtud y basándonos en criterios de técnica legislativa, sugerimos la siguiente redacción:

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

ÚNICA: Secretarios/as y Tesoreros/as Municipales y Distritales sin Titulación. Las y los secretarios del concejo municipal, de la junta de vocales, tesoreros municipales o distritales y demás funcionarios municipales y distritales que al momento de la entrada en vigor de esta ley carezcan de la titulación exigida para los referidos puestos, tendrán un plazo de cuatro años para obtenerla. Los ayuntamientos les darán las facilidades y el apoyo para lograr tal propósito.

7- El artículo 385 que correspondiente a las disposiciones finales. El párrafo de este artículo establece la fórmula genérica e indeterminada de las derogaciones "*Párrafo. Asimismo, deroga toda ley no expresamente citada, o parte de ley, que sea contraria a la misma en su totalidad o parcialmente*", pues las mismas generan incertidumbre y le restan calidad a la ley, **SUGERIMOS** precisar las leyes e insertarlas dentro de las disposiciones finales, indicando con certeza las leyes por su número y su nombre completo, evitándose así las derogaciones genéricas e indeterminadas.

8- En la modificación establecida en el artículo 386, la redacción no es la correcta puesto que al modificarse una ley debe respetarse en todo lo posible la estructura formal de la ley a modificar, inclusive el método del epígrafe. En la especie, según las recomendaciones de los manuales de técnicas legislativas, al momento de modificar un numeral o literal de un artículo, se amerita que sea transcrito el artículo completo.

Del estudio completo de esta iniciativa, esta dirección entiende que la misma debe someterse al análisis minucioso, con los actores del sistema. Asimismo, amerita de una revisión en su redacción, artículo por artículo, lo que implicaría una redacción alterna completa, la que aportaremos como parte de los análisis globales de la iniciativa.

Después de analizar el proyecto de ley en el aspecto técnico legislativo, legal y constitucional. **ENTENDEMOS** que la Comisión encargada del conocimiento del proyecto se avoque a su estudio, tomando en cuenta los elementos antes indicados.

Atentamente,

Welnel D. Feliz.
Director