



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

Santo Domingo de Guzmán D.N.
12 de noviembre de 2019

DETEREL 349/2019

A la : Comisión **Bicameral**.

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 Presupuesto General del Ejecutivo correspondiente al año 2018.

Ref. : Oficio No. **0008851** de fecha 14 -10-2019, Expediente No. **01186 -2019-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 de Presupuesto General del Estado correspondiente al año 2020.

SEGUNDO: Este proyecto proviene del Poder Ejecutivo.

Facultad Legislativa Congressional:

La facultad legislativa congressional para legislar sobre esta materia está sustentada en el artículo 93, literal q), que establece: "***Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado o contraria a la Constitución***".

Así mismo el artículo 93, numeral 1 literal i) señala: "***i) Votar anualmente la Ley de Presupuesto General del Estado, así como aprobar o rechazar los gastos extraordinarios para los cuales solicite un crédito el Poder Ejecutivo***";

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**



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

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

1. El artículo 93, Numeral 1, Literal i), de la Constitución de la República

Análisis Legal

Después de analizar el proyecto de ley en el aspecto legal hemos observado lo siguiente:

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 no establece todos los antecedentes legales que han servido de sustento para esta norma, en razón de lo antes dicho sugerimos la siguiente redacción alterna:

"VISTA: La Constitución de la República

VISTA: La Ley No. 423-06, de fecha 17 de noviembre del 2006, Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público"

2. La Iniciativa legislativa del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos de acuerdo a la Ley 423-06 en su artículo 35 debe estar compuesto por los siguientes títulos:
 - 1) *Disposiciones Generales, las que incluirán el consolidado de Ingresos, Gastos y Financiamiento del Gobierno Central, de cada una de las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras y de las Instituciones Públicas de la Seguridad Social.*
 - 2) *El Proyecto de Presupuesto del Gobierno Central se presentara a nivel de Capítulos y Partidas, incluyendo la cuenta ahorro, inversión y financiamiento, así como el organigrama y la estructura y cantidad de cargos de cada Capítulo. A título informativo se presentara el desglose de los programas comprendidos en cada Partida del respectivo Capítulo.*



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Innovación y Competitividad"

- 3) *El Proyecto de Presupuesto de cada una de las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras e Instituciones Públicas de la Seguridad Social se presentara a nivel de Capítulos y Partidas, incluyendo la cuenta ahorro, inversión y financiamiento, así como el organigrama y la estructura y cantidad de cargos de cada Capítulo. A título informativo se presentara el desglose de los programas comprendidos en cada Partida del respectivo Capítulo.*
- 1.1 En el artículo 36 establece que dicho Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos debe de estar acompañado de un informe explicativo elaborado por el Ministerio de Hacienda y contendrá como mínimo los siguientes elementos:
- 1) *Síntesis explicativa de los supuestos macroeconómicos utilizados y de la política presupuestaria aprobada por el Consejo Nacional de Desarrollo, incluyendo un análisis de impacto del financiamiento requerido sobre el monto global de la deuda pública y su sostenibilidad a corto, mediano y largo plazo;*
 - 2) *Principales políticas y planes contenidos en los Proyectos de Presupuestos del Gobierno Central, de las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no financieras y las Instituciones Públicas de la Seguridad Social;* c) d) *financiamiento;*
 - 3) *Análisis de la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento y de sus resultados;*
 - 4) *Análisis de los principales componentes de los ingresos, de los gastos y del Información sobre la producción de bienes y servicios públicos y su relación con los recursos humanos, materiales y financieros que se espera utilizar;*
 - 5) *Principales proyectos de inversión que se prevé ejecutaran los organismos públicos, según su distribución geográfica;*
 - 6) *Información sobre el monto de las exenciones tributarias otorgadas que afectaran la recaudación del ejercicio presupuestario;*
- 3.2. El artículo 37 del proyecto de ley establece las Disposiciones Generales del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos constituyen normas que regirán solo para el ejercicio presupuestario, siendo complementarias a las de la presente ley.

Análisis Constitucional

Luego del estudio y análisis de la iniciativa de ley sobre Presupuesto General del Estado



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Innovación y Competitividad"

para el año 2020, tenemos a bien realizar algunas observaciones de orden constitucional.

1.- El párrafo II del artículo 18 de la iniciativa de marras, indica lo siguiente:

Párrafo II: Adicionalmente, la Dirección General de Aduanas (DGA) cobrará el 50% del Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) sobre las materias primas, insumos, maquinarias industriales, equipos y bienes de capital importados por las empresas acogidas a la Ley que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, que abarca las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco, No. 28-01, del 1ero. de febrero de 2001.

1.1. Al tenor de lo establecido por la norma precedente en la que indica que la DGA cobrará el 50% del ITBIS sobre las maquinarias, insumos, bienes de capital, materias primas y otros que se produzcan en las empresas ubicadas en las provincias situadas en la zona fronteriza según la Ley No. 28-01, resulta necesario observar lo indicado por la Constitución de la República en cuanto al régimen fronterizo, que establece en el artículo 10 lo siguiente:

Artículo 10. – Régimen fronterizo. Se declara de supremo y permanente interés nacional la seguridad, el desarrollo económico, social y turístico de la Zona Fronteriza, su integración vial, comunicacional y productiva, así como la difusión de los valores patrios y culturales del pueblo dominicano. En consecuencia:

- 1. Los poderes públicos elaborarán, ejecutarán y priorizarán políticas y programas de inversión pública en obras sociales y de infraestructura para asegurar estos objetivos;*
- 2. El régimen de adquisición y transferencia de la propiedad inmobiliaria en la Zona Fronteriza estará sometido a requisitos legales específicos que privilegien la propiedad de los dominicanos y dominicanas y el interés nacional.*

1.2 Es así que, en un país que comparte la isla con otra Nación, la Constitución no puede ser indiferente a la frontera. Consciente del abandono de la misma, el legislador asume el desarrollo de la frontera como política de Estado e impulsa una serie de medidas en pos de las provincias ubicadas en esta zona, como lo constituye una serie de políticas y estrategias destinadas a concretar normas que priorizan las políticas de inversión social y en



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Innovación y Competitividad"

infraestructura, así como el tratamiento privilegiado a la adquisición y transferencia de la propiedad inmobiliaria en la Zona Fronteriza.

- 1.3 Una de las políticas implementadas por el Estado dominicano para el desarrollo de las provincias de la zona fronteriza basándonos en lo expresado por la ley suprema lo constituye la Ley No. 28-01 del 1 de febrero del 2001, que Crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo que Abarca las Provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco, e indica en su artículo 2 lo siguiente:

ARTICULO 2.- Las empresas industriales, agroindustriales, agropecuarias, metalmecánica, de zona franca, turísticas, metalúrgicas y energéticas, así como todo tipo de empresas permitidas por las leyes dominicanas, que existen a la fecha de promulgación de la presente ley, y las que se instalen en el futuro dentro de los límites de cualquiera de las provincias señaladas en el artículo uno (1) de esta ley, disfrutaran de las facilidades y exenciones que se indican en el párrafo siguiente.

PARRAFO.- Las empresas industriales, agroindustriales, agropecuarias, metalmecánica, de zonas francas, turísticas, metalúrgicas y energéticas, y de todo tipo de empresas permitidas por las leyes dominicanas establecidas y que se establezcan en el futuro, que operen dentro de los límites de las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco, disfrutarán de una exención de un cien por ciento (100%) del pago de impuestos internos, de aranceles aduaneros sobre materias primas, equipos y maquinarias, así como cualquier tipo de impuesto, durante un periodo de veinte (20) años. Se les otorga, además, un cincuenta por ciento (50%) en el pago de libertad de tránsito y uso de puertos y aeropuertos.

- 1.4- De la lectura de la norma incluida en la ley vigente, observamos que se les otorga una prerrogativa a las empresas industriales, agroindustriales, agropecuarias, metalmecánica, de zonas francas, turísticas, metalúrgicas y energéticas, y de todo tipo de empresas permitidas por las leyes dominicanas establecidas y que se establezcan en el futuro, que operen dentro de los límites de las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez. y Bahoruco, consistentes en el disfrute de una



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Innovación y Competitividad"

exención de un cien por ciento (100%) del pago de impuestos internos, de aranceles aduaneros sobre materias primas, equipos y maquinarias, así como cualquier tipo de impuesto, durante un período de veinte (20) años, otorgándole además, un cincuenta por ciento (50%) en el pago de libertad de tránsito y uso de puertos y aeropuertos; que, como puede apreciarse, es la ley misma que ha establecido un período de veinte (20) años para el disfrute de las exenciones en beneficio de empresas de todo tipo permitidas por las leyes dominicanas.

1.5.- En tal sentido, a la fecha, el período de 20 años establecidos en la ley permanece vigente, por lo que el beneficio de exención del ITBIS para los bienes y servicios adquiridos por empresas ubicados en las provincias antes indicadas, continua, por lo que entendemos que la iniciativa legislativa en estudio está impedida de implementar el cobro por parte de la DGA de tales aranceles a la empresas ubicadas dentro de los límites de las provincias que abarca la ley 28-01, pues vulnera derechos adquiridos establecidos en la ley vigente.

1.6.- Finalmente todo lo indicado en este análisis constitucional, se encuentra refrendado por jurisprudencia de la SCJ de fecha 7 de marzo de 2007 en funciones de corte constitucional al indicar:

"Considerando, que entre las soluciones que la necesidad de determinar cuándo una norma jurídica debe descartarse a causa de su retroactividad, figura en primer lugar, la teoría de los derechos adquiridos, tradicionalmente consagrada por nuestra Constitución en los términos siguientes: A.. 47Y En ningún caso la ley ni poder público alguno podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior; que, en efecto, cuando este canon se refiere a situaciones establecidas conforme a una legislación anterior, alude necesariamente a la teoría o doctrina de los a derechos adquiridos que se identifica con el principio de la irretroactividad de las leyes, de lo que se infiere, por lógica jurídica, que sería retroactiva toda ley que altera o alterara derechos adquiridos, no simples expectativas, establecidos conforme a una legislación anterior; que la supresión o desmonte o variación de los beneficios fiscales que otorgó la Ley No. 28-01 a las empresas que se establecieron en la zona



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Innovación y Competitividad"

especial de desarrollo fronterizo, no sólo vulnera, como válidamente afirman los impetrantes, el principio que prohíbe a la ley regir la validez y los efectos de situaciones jurídicas nacidas antes de su promulgación, salvo las excepciones previstas en la Constitución, sino el derecho a la seguridad jurídica o a la confianza legítima, como se le llama en derecho europeo, y que es definida por la mejor doctrina, expresando que la misma A. en la confianza que tiene en un Estado de Derecho el ciudadano en el ordenamiento jurídico, es decir, al conjunto de leyes que garantizan la seguridad y el orden jurídico; que, igualmente, con la puesta en vigor del Reglamento, el cual establece la obligación de volver a clasificar las empresas ya clasificadas en base al régimen de la Ley No. 28-01 y exigir nuevos requisitos para mantener el status reconocido por dicha ley, se hace una aplicación retroactiva de la ley y se alteran los derechos adquiridos de las empresas accionantes;"

Atentamente,

Welnel D. Félix F.
Director