

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

Santo Domingo de Guzmán

DETEREL 416 /2010

A la : Comisión Permanente de Asuntos Fronterizos

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

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

Asunto : Opinión sobre proyecto de ley que regula el establecimiento de mercados en áreas determinadas de los municipios fronterizos para el intercambio comercial en la frontera de la República Dominicana y Haití.

Ref. : Oficio No.002148, de fecha 16 noviembre del 2010
(Exp. 00141)

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 dichos proyectos tenemos a bien expresarle lo siguiente:

Contenido del proyecto de ley:

PRIMERO: El presente proyecto de ley tiene como objeto fundamental regula el establecimiento de mercados en áreas determinadas por los municipios fronterizos para el intercambio comercial en la frontera de la República Dominicana y Haití.

SEGUNDO: El presente proyecto de ley fue presentado por la Cámara de Diputados de la República Dominicana.

Facultad Legislativa Congressional:

La facultad legislativa congressional para legislar sobre esta materia está fundamentada en el Art.93, numeral 1, 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 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 presente proyecto de ley se fundamenta en las siguientes disposiciones legales:

- La Constitución de la República, proclamada el 26 de enero de 2010;
- Ley No.176-07, del 17 de julio de 2007, del Distrito Nacional y los Municipios;
- Ley No.285-04, del 15 de agosto de 2004, Ley General de Migración;
- Ley No.6-06, del 20 de enero de 2006, que crea el Sistema de Crédito Público;
- Ley No.226-06, del 19 de junio de 2006, que otorga personalidad jurídica y autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y patrimonio propio a la Dirección General de Aduanas (DGA);
- Ley No.98-03, del 17 de junio de 2003, que crea el Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD) y deroga la Ley No.137, del 21 de mayo de 1971, que creó el Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones (CEDOPEX), y otras disposiciones;
- Ley No.42-01, del 8 de marzo de 2001, que crea la Ley General de Salud;
- Ley No.873, del 31 de julio de 1978, Orgánica de las Fuerzas Armadas de la República Dominicana;
- Ley No.358-05, del 9 de septiembre de 2005, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario.

Análisis Legal, Constitucional y de Técnica Legislativa

Después de analizar el proyecto de ley en los aspectos Legal, Constitucional y de Técnica Legislativa **ENTENDEMOS** oportuno hacer las siguientes observaciones:

1.- Observamos que el presente proyecto de ley carece de un título que lo identifique, al respecto el Manual de Técnica Legislativa en su punto **4.1.1.2.**, establece: *“Que el texto normativo debe ser introducido por un título general que precise el objeto del proyecto de ley”*. Por lo antes señalado sugerimos que el presente proyecto de ley sea titulado de la siguiente forma:

“Ley que Regula el Establecimiento de Mercados en la Frontera Dominico-Haitiana”

2.- En los “**vistos**” sugerimos que las normativas presentadas, sean organizadas cronológicamente (las de mayor tiempo de vigencia en primer orden; siempre respetando la jerarquía Constitucional, los Tratados Internacionales y los Códigos. Por otra parte observamos que al referirse a la Constitución de la República establece la fecha de su última modificación; al respecto debemos señalar que conforme a lo que recomienda la Técnica Legislativa, al citar leyes marcos como son la Constitución y los códigos, es preferible que les sea colocado solo el nombre de la ley, no así la fecha de su promulgación o de su última modificación, puesto que los mismos pueden sufrir posteriores modificaciones, lo que produciría imprecisión dentro del texto normativo.

3.-En la parte normativa observamos que el enlace establecido entre los epígrafes y el contenido de los artículos no es la apropiada, como ejemplo observemos el artículo 1 que establece:

“Artículo 1.- Objeto. Establecer la normativa y el régimen regulatorio del sistema de mercados de bienes y servicios en las provincias y municipios de Dajabón, Elías Pina.....”

Al respecto es preciso señalar que los Manuales de Técnica Legislativa sugieren que siendo los epígrafes pequeños títulos del contenido del artículo, los mismos deben guardar una relación directa con el contenido del artículo; por lo que sugerimos hacerlo de la siguiente forma:

“Artículo 1.- Objeto. Esta ley tiene por objeto establecer la normativa y el régimen.....”

4.-El artículo 2 establece: ***“La normativa y el régimen regulatorio que establece la presente ley se aplicará al funcionamiento y a las operaciones comerciales realizadas en las provincias y municipios de Dajabón, Elías Pina, Pedernales, Jimaní, Manzanillo y Restauración”***.

Con relación a este artículo tenemos varias observaciones:

- 1) La parte infinne hace mención de la común **“Manzanillo”** como parte de los municipios donde se establecerían los mercados fronterizos; al respecto debemos señalar que mediante la ley No.2083 del 20 de agosto de 1949; el mismo paso a llamarse **“Pepillo Salcedo”**; por lo que sugerimos su adecuación en los lugares del texto donde sea necesario.
- 2) Utiliza el término **“régimen regulatorio”**; que en la especie no es el más adecuado puesto que cuando hablamos de régimen nos referimos a las políticas establecidas o a establecer; lo que no concuerda con el contenido del artículo que versa sobre el alcance y el ámbito de aplicación de la norma; por lo que sugerimos que sea sustituido por el término **“ámbito de aplicación”**, comúnmente utilizado en la redacción de los textos normativos.

- 3) Hace mención de la Provincia “**Dajabón**”, y del municipio “**Restauración**”; como si fueren entes separados, lo que resulta impreciso puesto que el referido municipio es parte de la Provincia Dajabón.
- 4) Establece como ámbito de aplicación (alcance de la normativa):“**a las operaciones comerciales realizadas en las provincias y municipios de Dajabón, Elías Pina, Pedernales, Jimaní, Manzanillo y Restauración**”, lo que resulta impreciso y confuso puesto que no distingue en cuales municipios de las provincias mencionadas se establecerían dichos mercados. Al respecto es preciso puntualizar que las provincias son unidades territoriales compuestas por un conjunto de municipios, muchos de los cuales como es el caso de la Provincia Elías Piña no hacen frontera con la República de Haití, de lo que se infiere que la normativa se aplicaría a la totalidad de los municipios que la conforman. Al respecto el Manual de Técnica Legislativa en su punto 5 sobre “**Redacción**”, establece que: “**El texto normativo correcto tiene que ser: preciso, claro y conciso^[1]; significando con esto que el texto normativo debe transmitir un mensaje indudable. Cuantas más dudas presente su lectura, menos preciso es el texto.**” En cuanto a este aspecto, e interpretando la voluntad del legislador expresada en los considerandos del presente proyecto de ley que es el establecimiento y regulación de mercados en los municipios fronterizos; sugerimos a la comisión encargada del estudio de mismo hacer un levantamiento donde se determine con exactitud cuáles son los municipios pertenecientes a las referidas provincias donde se establecería dichos mercados.

5.-El Artículo 3 expresa: “**Los municipios y provincias, en coordinación con la Dirección General de Migración, Dirección General de Aduanas, el Ministerio de las Fuerzas Armadas.....**”.

Con relación a este artículo es preciso señalar que las provincias constituyen unidades territoriales integradas por “**municipios**”. Estas por sí mismas carecen de personería jurídica, por lo que no pueden contraer obligaciones, ni poseen capacidad de ejecución. Esto no ocurre con municipios, ya que los mismos son entes de derechos y obligaciones, con plena capacidad para ejecutar todas las atribuciones que les confiera la ley. Por lo que sugerimos que sean eliminadas las provincias y solo se haga mención de los municipios.

6.- El párrafo del artículo 3 expresa: “**Los ayuntamientos, los municipios y las instituciones señaladas en este artículo establecerán la política, la reglamentación y los mecanismos de ejecución y supervisión del cumplimiento de los mandatos de la presente ley.**”

Observamos que el presente artículo le confiere atribuciones de manera separada a los “**ayuntamientos**” y a los “**municipios**”. Al respecto es preciso señalar que el gobierno de los municipios es ejercido por los ayuntamientos, que es el defensor de los derechos del municipio y es quien impulsa las acciones en beneficio de los habitantes del municipio; por lo que sugerimos readecuar el párrafo de la siguiente forma:

“Párrafo.- Los ayuntamientos de los municipios fronterizos y las instituciones señaladas en este artículo establecerán la política, la reglamentación y los mecanismos de ejecución y supervisión del cumplimiento de los mandatos de la presente ley.”

8.- Observamos que el presente proyecto de ley utiliza literales para la división en acápites de sus artículos, lo que no es recomendable desde el punto de vista de la Técnica Legislativa, ya que, para este tipo de subdivisión es recomendado el uso de numerales, utilizándose los literales para subdividir los numerales. Por lo que recomendamos su sustitución. Ej. **1).....; 2).....; 3).....**. En ese sentido recomendamos la readecuación de los artículos: 6, 9, 10 y 11.

9.- Observamos que los literales c, d y e del artículo 9, no guardan relación alguna con el contenido del referido artículo que expresa las atribuciones que al tenor de esta normativa les es otorgada a los ayuntamientos fronterizos, estableciendo estas literales disposiciones que se desprenden y complementan entre sí y que versan sobre los requisitos para la obtención de la licencia de operación de mercados fronterizos. Al respecto debemos señalar que la subdivisión en acápites de un artículo se utiliza para establecer disposiciones distintas entre sí pero que guardan una relación directa con la parte capital del artículo; por lo que sugerimos que sean movidas de lugar e individualizadas dentro de nuevos artículos que versen sobre las condiciones, obligaciones y pérdida de las licencias de operación.

10- El artículo 17 establece: ***“Se otorga facultad al Concejo Municipal o los ayuntamientos de la zona fronteriza para establecer por vía reglamentaria o por resolución la regulación, graduación y tipificación de las faltas, sanciones y multas derivadas de las infracciones cometidas por portadores de licencias o autorización para operar en el mercado”.***

Las faltas según la escala de gravedad se clasifican como muy graves, graves y benignas, y se sancionarán con multas que podrán oscilar entre el 1% y el 10% del valor total de la existencia de mercancías de su propiedad sujetas a comercialización en el mercado en el momento de la acción.

Observamos que deja bajo el criterio de los ayuntamientos la tipificación de las faltas y el establecimiento de las sanciones. En cuanto a este aspecto debemos señalar que el cumplimiento de una ley está directamente relacionado con las sanciones que esta establece por la inobservancia de sus preceptos. Del mismo modo la ley no puede estar sujeta a decisiones futuras ni a criterios particulares e individualizados de fácil variabilidad y vulnerabilidad; pudiendo además traer como consecuencia falta de homogeneidad e incoherencia entre los diferentes ayuntamientos quienes indistintamente en su jurisdicción podrían establecer bajo su propio criterio dichas sanciones; por lo que sugerimos que sean establecidas dentro del mismo texto normativo la tipificación de las infracciones y las sanciones que se deriven de estas; a la vez de otórgales a los ayuntamientos la ejecución de las mismas.

Después de lo analizado y señalado, **SOMOS DE OPINION**, de que la comisión encargada del conocimiento del proyecto de ley se aboque a su estudio, tomando en cuenta las observaciones antes señaladas.

OG/WF

Atentamente,

Welnel D. Feliz F.
Director del Departamento Técnico
de Revisión Legislativa
