



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

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

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DETEREL 405/2019

A La : Comisión(es) Permanente(s) de Asuntos
Agropecuarios y Agroindustriales.

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

CC : Lic. Mercedes Camarena Abreu.
Secretaria General Legislativa Interina

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

Asunto : Opinión Ley que Crea el Instituto Dominicano de la
Semilla.

Referencia. : Oficio No. 02921, de fecha 25 de septiembre del
2018 (**Expediente No. 01210-2018-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 dichos proyectos tenemos a bien expresarle lo siguiente:

Contenido del Proyecto de Ley:

PRIMERO: Se trata de un proyecto de ley que tiene por objeto promover, mejorar, controlar y proteger la producción, el acondicionamiento, la comercialización y el uso de semillas en la República Dominicana

SEGUNDO: Dicho proyecto fue depositado por el sr. Amilcar Romero P, Senador de la República por la Provincia Duarte, en fecha 17 de septiembre del 2018.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

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

Facultad Legislativa Congressional:

La facultad legislativa congressional 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

La ley ordinaria que por su naturaleza requiere para su aprobación la mayoría absoluta de los votos presente cada cámara en virtud de lo que establece la Constitución de la República Dominicana en su artículo 113. *"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."*

Desmante Legal

El Proyecto de Ley se fundamenta y toca las siguientes disposiciones legales:

- 1) La Constitución de la República.
- 2) El Acta de 1991 del Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, ratificada por el Estado dominicano mediante Resolución No. 438-06 de fecha 5 de diciembre de 2006;
- 3) El Convenio sobre Diversidad Biológica, suscrito por el Estado Dominicano y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en fecha 5 de junio de 1992, ratificado por el Estado dominicano mediante Resolución No. 25-96 de fecha 2 de octubre de 1996;
- 4) La Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, de fecha 17 de noviembre de 1997, ratificada por el Estado dominicano mediante Resolución No. 510-05 de fecha 22 de noviembre de 2005;
- 5) El Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, ratificado por el Estado dominicano mediante Resolución No. 10-06 de fecha 3 de febrero de 2006;
- 6) El Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, ratificado por el Estado dominicano mediante Resolución No. 244-12 de fecha 6 de agosto de 2012;



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

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

- 7) La Ley No. 4990, del 29 de agosto de 1958, de sanidad vegetal;
- 8) La Ley No. 8, del 8 de septiembre de 1965, orgánica del Ministerio de Agricultura;
- 9) La Ley No. 231, del 22 de noviembre de 1971, que establece un sistema de producción, procesamiento y comercio de semillas;
- 10) La Ley No. 602, del 20 de mayo de 1977, que crea la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR);
- 11) La Ley No. 64-00, del 18 de agosto de 2000, sobre medio ambiente y recursos naturales;
- 12) La Ley General de Salud No. 42-01, del 8 de marzo de 2001;
- 13) La Ley No. 450-06, del 6 de diciembre de 2006, sobre protección de los derechos del obtentor de variedades vegetales;
- 14) La Ley No. 1-12, del 25 de enero de 2012, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030;
- 15) La Ley No. 251-12, del 4 de octubre de 2012, que crea el Sistema Nacional de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (SINIAF);
- 16) El Reglamento No. 271, del 3 de octubre de 1978, para la aplicación de la Ley No. 231 que establece un sistema de producción, acondicionamiento y comercio de semillas;
- 17) El Decreto No. 52-08, del 4 de febrero de 2008, que establece el Reglamento para la aplicación de Buenas Prácticas Agrícolas y Buenas Prácticas Ganaderas;

Impacto de la Vigencia

Que la iniciativa legislativa busca crear una estructura que realice operaciones, adaptaciones, investigaciones y transferencias de tecnologías hacia el sector productor, que le permita competir exitosamente en los mercados globalizados del presente y del futuro, y donde participen todos los sectores involucrados en igualdad de condiciones.

Que la referida iniciativa quiere fortalecer la plataforma institucional responsable de la definición y ejecución de la política nacional de semillas y de promover, mejorar, proteger y controlar la producción, el procesamiento, la comercialización y el uso de semillas en la República Dominicana y, por tanto, es imprescindible reformar la institucionalidad del sector público agropecuario con visión sistémica para impulsar la



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

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

transformación productiva y la inserción competitiva en los mercados locales y externos, para garantizar desarrollo del sector agrícola.
En tal virtud, entendemos pertinente esta pieza legislativa.

Análisis Legal

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

1. La presente iniciativa tiene como objetivo fomentar y ordenar la producción, el acondicionamiento, la comercialización y el uso de semillas de calidad, estimulando el desarrollo de la industria nacional con miras a la exportación, es por esta razón que el artículo 48 del proyecto de Ley establece: ***"Creación de la ONASE. Se crea la Oficina Nacional de Semillas (ONASE), como una entidad autónoma y descentralizada del Estado dominicano, con personalidad jurídica, patrimonio propio y duración indefinida, especializada en el diseño y ejecución de la política nacional de semillas.***

Párrafo I: La ONASE está sectorialmente adscrita al Ministerio de Agricultura, quien ejerce sobre ella la potestad de tutela, a los fines de verificar que su funcionamiento se ajuste a las disposiciones establecidas en esta ley.

1.1 En ese sentido debemos señalar que la nomenclatura utilizada en el artículo 48 de la referida iniciativa legislativa, no es la más adecuada en virtud de lo que establece la Ley No. 247-12, del 14 de agosto de 2012, Ley Orgánica de la Administración Pública que dice en su a Artículo 27: ***"-Organización interna de los ministerios. La organización interna de los ministerios será establecida Mediante reglamento de lo la Presidente de la Republica, a propuesta del Ministerio de Administración Publica, de conformidad con los principios rectores y reglas básicas de organización y funcionamiento de la Administración Pública establecidos en la presente Ley Orgánica. La elaboración de la propuesta de organización deberá ser realizada por el Ministerio de Administración Pública en coordinación con el ministerio correspondiente. Los órganos de los ministerios con competencias sustantivas se relacionarán jerárquicamente en una estructura descendente de acuerdo a los siguientes niveles viceministerios, direcciones generales, direcciones, departamentos, divisiones y secciones.***" es decir que la oficina atienden a estructuras internas, y tratándose de una estructura de competencia sustantiva sugerimos modificar la palabra oficina.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

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

- 1.2 En el sentido de que se trata de un organismo con personalidad jurídica, adscrito al Ministerio que cumple con las condiciones establecidas en la ley 247-12 del 14 de agosto de 2012, Ley Orgánica de la Administración Pública que dice en su Artículo 50.- *"Concepto. Los organismo os autónomos y descentralizados son entes Administrativos provistos de personalidad jurídica de derecho público o privado, distinta de la del Estado y dotados de patrimonio propio, autonomía administrativa, financiera y técnica, con las competencias o atribuciones específicas que determine la ley que los crea.*
- 1.3 " Por todo lo antes expuesto sugerimos la sustitución del nombre en el sentido que sea identificado dentro de las nomenclaturas establecidas en el artículo 27 de la Ley 247-12, como una dirección general.

Análisis Constitucional

La iniciativa sobre Ley nacional de Semilla tiene su fundamento constitucional en el artículo 54 de nuestra Carta Magna, el cual indica textualmente lo siguiente:

"El Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuarios, con el propósito de incrementar la productividad y garantizar la seguridad alimentaria."

La seguridad alimentaria se define como el acceso que deben tener todas las personas a un medio físico, social y económico de alimentos suficientes inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa.

Es así que para garantizar dicha seguridad corresponde al Estado promover la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuarios, con el objetivo de incrementar la productividad y satisfacer las necesidades alimentarias de las personas.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

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

La seguridad alimentaria implica el cumplimiento de las siguientes condiciones: calidad e inocuidad de los alimentos, acceso a los alimentos, capacidad de los ciudadanos para adquirirlos, estabilidad de la oferta sin fluctuaciones ni escasez, oferta y disponibilidad de alimentos adecuados. La seguridad alimentaria solo se cumple cuando todas las personas tienen acceso físico y económico a los alimentos nutritivos e inoocuos para satisfacer sus necesidades alimentarias.

Análisis lingüístico y de la Técnica Legislativa

Luego del análisis y estudio en el aspecto lingüístico y de la técnica legislativa entendemos a bien hacer las siguientes observaciones:

1. Observamos que el título del capítulo expresa: **"DISPOSICIONES INICIALES"**. Al respecto es preciso señalar que este título no corresponde a un nombre de una estructura interna de un proyecto de ley, sino más bien a una categorización que no se debe utilizarse a lo interno de las leyes, por lo que al momento de redactarlas no se colocan bajo la denominación de disposiciones iniciales como epígrafe en el título o capítulo, sino que se identifica directamente su contenido:

CAPÍTULO I
DEL OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y DEFINICIONES

2. En el artículo 2 sugerimos sustituir **"fines"** por **"objetivos,"** en el entendido de que los fines responden al fin último perseguido por la norma, que en esencia es similar a lo expresado por objeto, mientras que los **"objetivos"**, se refieren a pasos concretos para concretar ese fin último, que en el caso de la especie es lo expresado por los acápites de dicho artículo, que es fomentar, establecer, reformar, orientar, facilitar.
3. Sobre las definiciones sugerimos eliminar el numeral 8 que expresa:
"ONASE: La Oficina Nacional de Semillas creada en virtud de esta ley"

Al respecto es preciso señalar que el mismo responde a una sigla, no a un nombre, en ese sentido las definiciones son las partes de las leyes que atribuyen



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

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

significado específico a "términos y nomenclaturas" utilizadas en el articulado que buscan brindar claridad a la ley en la medida de que el destinatario puede desconocer el significado de las palabras empleadas, por lo que no debe de colocarse términos ya definidos por otras normas, o siglas que responden a abreviaturas de nombres; por lo que sugerimos eliminación.

4. Observamos que el proyecto de ley contiene varios artículos que expresan varias disposiciones o mandatos, tales son los casos de los artículos 6, 7,9,11,13,párrafo del 14,17,18,20,24,33,37,38,40,42,44,45,50,57,61,62,69,73, el párrafo del 87 y el artículo 88. Al respecto es preciso señalar que los artículos deben expresar y contener una sola regla, mandato o instrucción o precepto, pues la multiplicidad de reglas crea seria confusiones al momento de su aplicación, además de incomprendiones en su contenido. Por lo antes señalado sugerimos dividirlos en párrafos o en nuevos artículos según el contenido complementa a la parte capital del artículo, o en su defecto establezca un mandato distinto. Por otra parte sugerimos en virtud de lo establecido en la parte legal, sustituir en todos los lugares donde se haga mención de Oficina Nacional de Semillas (Onase), por Instituto Nacional de Semillas (INASE). adscrita al ministerio de agricultura, en el entendido de que las oficinas son estructuras menores dentro de la organización administrativa del Estado creadas por el ministerio partiendo la necesidad de éste. En el caso de la especie la naturaleza del mismo responde a un ente con características de rector y creador de políticas en materia de semillas, por lo que sugerimos su adecuación. Vemos como ejemplo de lo antes expresado el artículo 11.

Artículo 11.- Tasas. Para la inscripción en cualquiera de los registros indicados en el artículo 10 de la presente ley, o su renovación, el solicitante deberá pagar una tasa cuyo monto fijará el Consejo Directivo de la ONASE. Estos fondos serán utilizados en el fortalecimiento de los programas de certificación de semillas.

Redacción recomendada.

Artículo 11.- Tasas. Para la inscripción en cualquiera de los registros indicados en el artículo 10 de esta ley, o su renovación, el solicitante



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

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

deberá pagar una tasa cuyo monto fijará el Consejo Directivo del Instituto Nacional de Semillas (INASE).

***Párrafo.** Estos fondos serán utilizados en el fortalecimiento de los programas de certificación de semillas.*

5. Observamos que desde el artículo 5 hasta el artículo 48 se hacen múltiples menciones sobre la sobre Oficina Nacional de Semillas (Onase), sobre distintas funciones, atribuciones y mandatos que le confiere el proyecto de ley, sin antes establecer la creación de la misma, que es establecida posteriormente en el artículo 48. Al respecto es preciso señalar que la técnica legislativa establece que en la redacción de los textos normativos deben de cumplir con el principio de logicidad, el cual tiene por objeto que la ley se estructure en un orden lógico y comprensible, por lo que sugerimos que sea reorganizado el articulado colocando la creación del ente de primero y luego todo lo relativo a sus funciones. Sugerimos además que sea sustituido oficina por instituto o una dirección general
6. Observamos que el proyecto de ley hace alusión en su artículo 5 a la creación de un "Sistema Nacional de Semillas", al respecto es precisos señalar que un sistema implica la articulación de una serie de órganos y entes de la administración pública que confluyen entre sí con atribuciones comunes y por separada para regular un aspecto o problemática nacional. En el caso de la especie el proyecto de ley solo crea y le da atribuciones a un órgano, por lo que no se aplica en este caso el uso del término sistema, por lo que sugerimos su eliminación.
7. Observamos que los artículos 52 y 53, remiten a las direcciones técnicas establecidas en el artículo 52; al respecto es precisos señalar que esta reemisión resulta incorrecta, ya que es el artículo 51 y no el 52 quien establece las direcciones técnicas.
8. En el artículo 56 sugerimos sustituir el numeral 3 que establece como miembro al Banco Agrícola, por el director del Banco agrícola o su representante, en el entendido de que la integración dentro de consejo responde a los



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

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

representantes de las instituciones que forman parte no la institución como tal, ya que las mismas están integradas por un sinnúmero de personas, y dejar quien sería su representate a la libre interpretación resultaría riesgoso al momento de la correcta implementación de la norma.

9. En la disposición final 2, sugerimos sustituir el término "derogación expresa", por "abrogación", en el entendido de que la derogación no implica la expulsión de la norma del ámbito jurídico, por lo que en caso de la especie lo que se busca es la eliminación total de las referidas leyes.

Después de analizar el proyecto de ley en el aspecto lingüístico y de técnica legislativo **ENTENDEMOS** que la comisión encargada del conocimiento del proyecto, se aboque a su estudio, tomando en cuenta los elementos antes indicados

Atentamente,

Wenel D. Feliz.
Director

WF/fn