



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

Santo Domingo de Guzmán, D.N.
03 de mayo de 2021

DETEREL 397/2021

A la : Comisión Permanente de **Justicia y Derechos Humanos**

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

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

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

Asunto : Opinión Proyecto de Ley Orgánica que Regula el Procedimiento de Control y Fiscalización del Congreso Nacional.

Ref. : **Exp. 00114-2020-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:

Este proyecto tiene por objeto la regulación de los procedimientos y mecanismos de fiscalización y control político del Congreso Nacional, conforme a lo dispuesto por la Constitución de la República y los reglamentos internos de las cámaras legislativas.

El referido proyecto fue presentado por el Señor Félix Ramón Bautista Rosario, Senador de la República por la provincia de San Juan, en fecha 23 de septiembre de 2020.

Facultad Legislativa Congresual:

La facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está sustentada en el artículo 93, numeral 1, literal q), que establece: **“Crear, modificar o suprimir regiones, provincias, municipios, distritos municipales, secciones y parajes y determinar todo lo concerniente a sus límites y organización, por el procedimiento regulado en esta Constitución y previo estudio que demuestre la conveniencia política, social y económica justificativa de la modificación”.**



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

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 112 de la Constitución de la República, que establece: **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 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.

Desmante Legal

El proyecto de ley se fundamenta y toca los siguientes vistos o antecedentes legales:

- 1) La Constitución de la República.
- 2) La Ley No. 327-98, de fecha 11 de agosto de 1998, de Carrera Judicial.
- 3) La Ley Orgánica No. 126-01, de fecha 27 de julio de 2001, que crea la Dirección General sobre Contabilidad Gubernamental y su reglamento de aplicación.
- 4) La Ley No. 19-01, de fecha 1 de febrero de 2001, que instituye el Defensor del Pueblo.
- 5) La Ley 76-02, de fecha 19 de julio de 2002, que instituye el Código Procesal Penal de la República Dominicana.
- 6) La Ley 104-04, de fecha 20 de enero de 2004, de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana.
- 7) La Ley No. 423-06, de fecha 17 de noviembre de 2006, Orgánica de Presupuesto para el Sector Público.
- 8) La Ley No. 29-11, de fecha 20 de enero de 2011, sobre el Tribunal Superior Electoral.
- 9) La Ley No. 137-11, de fecha 13 de junio de 2011, Orgánica sobre el Tribunal Constitucional.
- 10) La Ley No. 138-11, de fecha 21 de junio de 2011, Orgánica sobre el Consejo Nacional de la Magistratura.
- 11) La Ley No. 1-12, de fecha 25 de enero de 2012, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

12) La Ley No. 15-19, del 18 de febrero de 2019, Orgánica de Régimen Electoral.

13) El reglamento de la Asamblea Nacional.

14) Los Reglamentos Internos de las Cámaras Legislativas.

Los vistos en las leyes no se colocan de forma particular, sino que responden a criterios específicos dispuestos por el Manual de Técnica Legislativa, esto es, de forma ascendente a partir de las fechas, con criterios de jerarquía, iniciando por la Constitución, los tratados, las leyes, los decretos y las resoluciones. En ese sentido, sugerimos que los vistos que forman parte de esta iniciativa sean colocados según los criterios anteriores y tal cual aparece el título publicado en la Gaceta Oficial y en el caso de los reglamentos, sugerimos colocarse de manera independiente, por lo que sugerimos la siguiente redacción alterna:

Vista: La Constitución de la Republica Dominicana.

Vista: La Ley núm. 327-98, del 11 de agosto de 1998, Ley de Carrera Judicial, núm. 327-98;

Vista: La Ley núm. 126-01, del 27 de julio de 2001, que crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, que funcionara bajo la dependencia de la Secretaria de Estado de Finanzas;

Vista: La Ley núm. 19-01, del 1 de febrero de 2001, que Crea el Defensor del Pueblo;

Vista: La Ley núm. 76-02, del 19 de julio de 2002, que establece el Código Procesal Penal;

Vista: La Ley núm. 10-04, del 20 de enero de 2004, de la Cámara de Cuentas de la Republica Dominicana;

Vista: La Ley núm. 423-06, del 17 de noviembre de 2006, Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Publico;

Vista: La Ley núm. 494-06, del 27 de diciembre de 2006, Ley de Organización de la Secretaria de Estado de Hacienda;

Vista: La Ley núm. 29-11, del 20 de enero de 2011, Ley Orgánica del Tribunal Superior Electoral;

Vista: La Ley núm. 137-11, del 13 de junio de 2011, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales;



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

Vista: La Ley núm. 138-11, del 21 de junio de 2011, Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, núm. 138-11, y deroga la Ley núm. 132-11, de fecha 31 de mayo de 2011;

Vista: La Ley núm. 1-12, del 25 de enero de 2012, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030;

Vista: La Ley núm. 15-19, del 18 de febrero de 2019, Ley Orgánica de Régimen Electoral;

Visto: El Reglamento para el funcionamiento de la Asamblea Nacional y las reuniones conjuntas de las cámaras.

Visto: El Reglamento de la Cámara de Diputados de la República Dominicana;

Visto: El Reglamento del Senado de la República.

Análisis Constitucional y Legal

1. El artículo 5 del proyecto de ley expresa: **“Artículo 5.- Deposito ante el Congreso Nacional.** El Informe de la Cámara de Cuentas sometido al Congreso Nacional será depositado a más tardar el 30 de abril del año siguiente de que se trate por ante una de las cámaras legislativas, para conocimiento y decisión del Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas del Estado, conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución, esta ley y los reglamentos internos de las cámaras legislativas”.

1.1 En primer lugar, debemos indicar que este mandato está vinculado al artículo 250.3 de la Constitución que establece como atribución de la Cámara de Cuentas lo siguiente: **“...3) Auditar y analizar la ejecución del Presupuesto General del Estado que cada año apruebe el Congreso Nacional, tomando como base el estado de recaudación e inversión de las rentas presentado por el Poder Ejecutivo, de conformidad con la Constitución y las leyes, y someter el informe correspondiente a éste a más tardar el 30 de abril del año siguiente, para su conocimiento y decisión...).**

1.2 En tal virtud, la iniciativa legislativa consigna que el informe de la Cámara de Cuentas “sometido” al Congreso Nacional será depositado a más tardar el 30 de abril del año siguiente, ahora bien, el someter ante el Congreso nos lleva a pensar, partiendo del procedimiento legislativo común, que estamos frente a una acción mediante la cual el Congreso tendría que tomar una decisión sobre lo que se le somete; sin embargo, la referida expresión no debe interpretarse exclusivamente como una palabra generadora de un resultado o una decisión, sino que dicha acción de la Cámara de Cuentas debe observarse según lo dispuesto por la Constitución, que es someterlo y depositarlo para conocimiento y decisión del Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas del Estado.

1.3 Es así que, una vez sometido el informe de la Cámara de Cuentas y depositado en la fecha prevista por la Constitución, el Congreso Nacional procede según lo indicado por el



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

artículo 93.2 a) que establece como atribución del Congreso en materia de fiscalización y control, los siguiente: ***“Aprobar o rechazar el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle el Poder Ejecutivo durante la primera legislatura ordinaria de cada año, tomando como base el informe de la Cámara de Cuentas...”***.

1.4 Por tanto, como la Cámara de Cuentas no tiene iniciativa legislativa, lo que quiere decir que el informe sometido al Congreso no puede ser sometido para su aprobación o rechazo, sino simplemente tal como lo establecen los mandatos constitucionales, sirve como base para el estudio y correspondiente aprobación o rechazo del presupuesto consignado a través del Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas, por lo que dado que el artículo 5 indica que el informe será sometido a “una de las cámaras legislativas” y como analizamos, el indicado informe más que decisorio es informativo y fundamental para la referida toma de decisión, por lo que presentarlo en una única cámara legislativa no cumpliría con su objetivo de que sea estudiado a los fines del análisis del Estado de Recaudación e Inversión de la Renta presentado por el Poder Ejecutivo, pues estaríamos frente a matices ilógicos, puesto que, como tal, el indicado Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas no tiene un día específico para su depósito, sino que debe someterse dentro de un período definido –la primera legislatura- teniendo como fecha de término el último día de ella, sea el 25 o 26 de julio según se trate, ni tampoco se señala ante cuál cámara se hará, por lo tanto, puede resultar que el informe de la Cámara de Cuentas se deposite en una cámara y el informe del Estado de Recaudación e Inversión de la Renta en otra, por lo cual el informe no cumpliría con el objeto de su depósito.

1.5 Por tanto, a partir de lo planteado y dado que dicho informe no es decisorio, debe depositarse en ambas cámaras, las cuales tienen la obligación de analizarlo, a los fines del estudio del Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas. Por tanto, recomendamos la siguiente redacción alterna:

Artículo 5.- Depósitos ante las cámaras legislativas. El informe de la Cámara de Cuentas será sometido al Congreso Nacional y depositado ante ambas cámaras legislativas, a más tardar el 30 de abril del año siguiente de que se trate, el cual servirá de base para estudio, conocimiento y decisión del Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas del Estado, conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución, esta ley y los reglamentos internos de las cámaras legislativas.

2. El CAPITULO III del TITULO II cuyo título reza: “DEL ESTADO DE RECAUDACION E INVERSION DE LA RENTA” establece lo siguiente:

Artículo 9.- Remisión al Congreso Nacional: El Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas será remitido por el Poder Ejecutivo a una de las cámaras legislativas del Congreso Nacional, durante la Primera Legislatura Ordinaria, conforme lo establecido por la Constitución.

Párrafo: El Ministro de Hacienda, previamente, lo habrá remitido a la Cámara de Cuentas y al Presidente de la República, con la intervención de la Contraloría General de la



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

República, antes del primero de marzo del año siguiente al que corresponda dicho documento.

Artículo 10.- Responsabilidad política ante incumplimiento plazo remisión. El incumplimiento en la remisión del Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas a las cámaras legislativas será considerado como falta grave del Presidente de la República en el desempeño de su cargo y activa todos los mecanismos de control político del Congreso.

Artículo 11.- Procedimiento de apoderamiento. La cámara legislativa que reciba el Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas, lo hará consignar en la Orden del Día de la próxima sesión que proceda y una vez tomado en consideración, se remitirá a la Comisión Permanente de Fiscalización u otras instancias competentes, para su estudio, deliberación e informe en el plazo correspondiente, conforme a esta ley y los reglamentos de las cámaras legislativas.

Artículo 12.- Requisitos de Contenido. El Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas contendrá las siguientes informaciones:

- 1) El estado de operación de la ejecución y flujo de efectivo del Presupuesto General del Estado del Gobierno Central y de las instituciones señaladas en el ámbito de aplicación de esta ley;
- 2) Los estados que demuestren los movimientos y situación de la Tesorería Nacional;
- 3) El estado actualizado de la deuda pública interna y externa, directa e indirecta de la Tesorería Nacional y los respectivos flujos del ejercicio;
- 4) El estado de situación patrimonial del gobierno central, que incluya el valor de la participación del mismo en el patrimonio neto de las instituciones señaladas en el ámbito de aplicación de esta ley;
- 5) Un informe que presente la gestión financiera consolidada del sector público no financiero durante el ejercicio y muestre sus resultados operativos, económicos y financieros;
- 6) El estado de situación patrimonial del gobierno central, que incluya el valor de la participación del mismo en el patrimonio neto de las instituciones señaladas en el ámbito de aplicación de esta ley;
- 7) Un informe que presente la gestión financiera consolidada del sector público no financiero durante el ejercicio y muestre sus resultados operativos, económicos y financieros;
- 8) El grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en la Estrategia Nacional de Desarrollo;



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

- 9) El comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública;
- 10) El análisis valorativo de las inversiones efectuadas por provincias y de las inversiones pertenecientes a programas de ejecución plurianual;
- 11) Estados Financieros que contengan: Balance general, Estado de Resultados, Estado de cambios en el Patrimonio, Estado de Flujos de Efectivo y Notas de los Estados Financieros;
- 12) Informes sobre Pasivos contingentes;
- 13) Cuenta Ahorro, Financiamiento e Inversión;
- 14) Ejecución de proyectos por Capítulos, Fuentes y Objetos del Gasto;
- 15) El estado de situación patrimonial del gobierno central, que incluya el valor de la participación del mismo en el patrimonio neto de las instituciones señaladas en el ámbito de aplicación de esta ley;
- 16) Un informe que presente la gestión financiera consolidada del sector público no financiero durante el ejercicio y muestre sus resultados operativos, económicos y financieros;
- 17) El grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en la Estrategia Nacional de Desarrollo;
- 18) El comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública;
- 19) El análisis valorativo de las inversiones efectuadas por provincias y de las inversiones pertenecientes a programas de ejecución plurianual;
- 20) Estados Financieros que contengan: Balance general, Estado de Resultados, Estado de cambios en el Patrimonio, Estado de Flujos de Efectivo y Notas de los Estados Financieros;
- 21) Informes sobre Pasivos contingentes;
- 22) Cuenta Ahorro, Financiamiento e Inversión;
- 23) Ejecución de proyectos por Capítulos, Fuentes y Objetos del Gasto.

Artículo 13.- Informaciones adicionales del Banco Central. En adición al Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas, el Banco Central de la República Dominicana debe remitir a las cámaras legislativas, a más tardar el 30 de marzo de cada año, un informe consolidado contentivo de las informaciones mensuales del Crédito Interno Neto, incluyendo del:



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

- 1) Banco Central.
- 2) Banco de Reservas.
- 3) Bancos Comerciales.

Artículo 14.- Inclusión de informaciones sobre empresas financieras y no financieras.- En las informaciones correspondientes a las Empresas públicas financieras y no financieras, presentadas en el Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas se incluirá el saldo de cuentas por pagar con los suplidores.

Párrafo: Sin perjuicio del informe que deba remitir el Banco Central, se dispone que el mismo se remita cada tres meses a las cámaras legislativas, en los quince días siguientes del mes que corresponda.

Artículo 15.- Presentación de la ejecución presupuestaria. Los resultados de la ejecución presupuestaria se presentan a nivel de cuentas y subcuentas, y de acuerdo con los clasificadores presupuestarios establecidos, a saber:

- 1) Del Ingreso:
 - a) Económico de ingresos.
 - b) Por grupo, subgrupo y cuenta.
 - c) Por fuentes de financiamiento.
 - d) Oficinas recaudadoras.
 - e) Organismos financiadores.
- 2) Del Gasto:
 - a) Institucional.
 - b) Por objeto del gasto.
 - c) Económico de gastos.
 - d) Funcional.
 - e) Geográfico.
 - f) Por Programa.

Artículo 16.- Periodicidad Remisión de Informaciones. Las informaciones complementarias requeridas en el artículo 13 de esta ley se remitirán a ambas cámaras legislativas cada mes, en los primeros quince días del mes subsiguiente

2.1 Del contenido del capítulo referente donde se desarrolla todo un procedimiento para el Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas, desde que es remitido al Congreso por el Poder Ejecutivo; la responsabilidad política ante el incumplimiento de los plazos; el procedimiento de apoderamiento por parte de las cámaras legislativas; los requisitos de contenidos; las informaciones adicionales del Banco Central y la presentación de la ejecución presupuestaria, y dado que el artículo 115 de la Carta Magna expresa: **“Artículo**



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

115.- Regulación de Procedimientos de control y fiscalización. La Ley regulará los procedimientos requeridos por las cámaras legislativas para el examen de los Informes de la Cámara de Cuentas, el examen de los actos del Poder Ejecutivo, las invitaciones, las interpelaciones, el juicio político y los demás mecanismos de control establecidos por esta Constitución"; nos llama la atención que dentro de los mecanismos de control y fiscalización no se menciona de manera expresa el Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas", por lo que podríamos inferir que el referido mandato constitucional no establece una reserva de ley para su desarrollo, sino que únicamente lo menciona como un mecanismo de control.

2.1 Por tanto, entendemos pertinente analizar si es factible que la Ley establezca su desarrollo, partiendo de que no existe una reserva de ley previa y expresa en la Constitución que lo ordene, o simplemente, dejar su desarrollo al ámbito reglamentario del Congreso, sobre la base de que es un mecanismo de fiscalización ejercido por parte del Congreso Nacional.

2.2 Los CAPÍTULOS IV y V del TÍTULO II de esta iniciativa de ley establecen:

CAPÍTULO IV
DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE FISCALIZACIÓN

Artículo 17.- Creación. Se crea en cada Cámara Legislativa la Comisión Permanente de Fiscalización como órgano responsable de estudiar, analizar y proponer al Pleno de las cámaras legislativas, la aprobación o rechazo del Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas presentado anualmente por el Poder Ejecutivo, tomando como base el Informe de la Cámara de Cuentas, del análisis y ejecución presupuestaria, del examen de los actos del Poder Ejecutivo y su rendición de cuentas, así como cualquier otro asunto de su competencia y que le sea formalmente apoderado.

Artículo 18.- Integración. Esta comisión se integrará conforme las reglas y procedimientos que rigen las labores internas de las cámaras legislativas y contará con el apoyo técnico de todas las instancias competentes, pudiendo contratar asesoría externa, en caso de requerimiento.

Artículo 19.- Funciones. Corresponde a la Comisión Permanente de Fiscalización las siguientes funciones:

1) Estudiar y analizar el Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas, tomando como base el informe de la Cámara de Cuentas y proponer al Pleno la aprobación o el rechazo del mismo;

2) Demandar la entrega, dentro de los plazos constitucionales y legales, del Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas y el Informe de la Cámara de Cuentas incluyendo su ejecución presupuestaria, como también todo informe que deba llegar al Congreso Nacional;



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

- 3) Solicitar al Ministerio de Hacienda informaciones complementarias cuando el Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas presentado por el Poder Ejecutivo no contemple alguna de las informaciones establecidas en esta ley, los reglamentos internos de las cámaras legislativas o que, habiéndolas contemplado, hayan sido plasmadas de forma insuficiente;
- 4) Solicitar a la Cámara de Cuentas informaciones faltantes que conforme a la presente ley deben ser consignadas en su informe, o aclaraciones sobre las informaciones rendidas que resulten insuficientes para la adecuada comprensión de su contenido;
- 5) Proponer ante las cámaras legislativas las iniciativas de ley que fueren pertinentes a partir del estudio y análisis del informe de la Cámara de Cuentas;
- 6) Solicitar todos los informes que legalmente deben ser remitidos al Congreso Nacional conforme las normas establecidas;
- 7) Ejercer cualquier otra función que le sea atribuida por esta ley y los reglamentos internos de las cámaras legislativas para el cumplimiento de sus atribuciones.

Artículo 20.- Procedimiento para el estudio y decisión. Una vez apoderada la Comisión Permanente de Fiscalización o las instancias pertinentes, se establece y decide en un plazo no mayor de diez días hábiles, de la manera siguiente:

- 1) Invitar a los miembros de la Cámara de Cuentas y a los funcionarios públicos de las instituciones sujetas al ámbito de esta ley que consideren pertinentes, para que realicen una exposición detallada de su gestión del año anterior y completen o amplíen cualquier información que les sea requerida en el ámbito de sus competencias.
- 2) Estudiar el Informe de Cámara de Cuentas como documento de análisis del Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas, de los actos del Poder Ejecutivo y las memorias de los Ministerios y de todas las instituciones sujetas al ámbito de esta ley.

Artículo 21. Plazos para el trámite interno en las Cámaras Legislativas. Para el estudio del Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas cada cámara contará con un plazo de treinta días hábiles prorrogables por hasta 15 días más, para el análisis y la presentación del Informe correspondiente ante el pleno de las cámaras.

Párrafo I: En caso de que se requiriese más tiempo, la Comisión Permanente de Fiscalización presentará un Informe de Gestión justificando la ampliación y ajuste del plazo solicitado, siempre respetando los límites establecidos para la aprobación o rechazo del Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas.

Párrafo II: En caso de que se constituya una Comisión Bicameral conforme a los procedimientos parlamentarios, los plazos individuales de cada cámara serán acumulativos.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

Párrafo III: Siempre procederá, preferiblemente, la conformación de la Comisión Bicameral para los fines establecidos en el presente artículo.

Artículo 22.- Mecanismo de sanción. La aprobación o rechazo del Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas se hace en cada cámara legislativa en única lectura, con el voto favorable de la mayoría de los presentes y remitida a la otra cámara, para que esta agote el mismo trámite legislativo.

Artículo 23.- Plazo de aprobación. La aprobación o rechazo del Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas se hace en única lectura por ambas cámaras, antes del primero de diciembre de cada año.

Párrafo. Si al primero de diciembre de cada año no se ha cumplido en cada cámara con el trámite de estudio y aprobación del Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas, se considera aprobado para los fines constitucionales y se descarga la responsabilidad política al Poder Ejecutivo, sin que esto exima de eventuales responsabilidades penales y civiles derivadas de los actos de administración realizados por los funcionarios correspondientes durante el ejercicio de que se trate.

CAPÍTULO V
DE LA OFICINA DE ANÁLISIS, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA

Artículo 24. Creación. Se Crea la Oficina de Análisis y Evaluación Presupuestaria en cada cámara legislativa, dependiente de cada una de las presidencias, como órgano técnico de apoyo a la función de fiscalización y control.

Párrafo: La Organización interna de la Oficina de Análisis, Seguimiento y Evaluación Presupuestaria y la selección de su persona se hará conforme a lo establecido a la ley de Carrera Administrativa del Congreso Nacional y los manuales internos de cada cámara.

Artículo 25. Atribuciones. La Oficina de Análisis, Seguimiento y Evaluación Presupuestaria tiene las siguientes atribuciones:

- 1) Apoyar técnicamente a las Cámaras en el estudio y análisis de las finanzas públicas y en todo lo concerniente a las políticas económica y presupuestaria de los poderes públicos del gobierno.
- 2) Apoyar técnicamente al pleno de las cámaras y a la Comisión Permanente de Fiscalización y Control, así como a otras comisiones que lo requieran en el proceso de estudio y aprobación o rechazo del Estado de Recaudación e Inversión de las Rentas, con base al Informe de la Cámara de Cuentas, los actos del Poder Ejecutivo y otros que así se consideren.
- 3) Realizar informes de impacto presupuestario, a requerimiento de las comisiones de los proyectos de ley que estén bajo estudio.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

- 4) Emitir informes sobre la formulación y ejecución presupuestaria;
- 5) Atender las solicitudes de estudios e informes sobre los distintos aspectos relativos a las finanzas públicas solicitados por las comisiones y los legisladores, conforme a su reglamento;
- 6) Las demás que le sean conferidas por su reglamento y normas internas.

Artículo 26. Principios de actuación. La Oficina de Análisis, Seguimiento y Evaluación Presupuestaria desempeñará sus funciones en cumplimiento de los principios de objetividad, transparencia, celeridad, eficiencia, economía, no discriminación e independencia técnica.

2.2 El contenido del CAPÍTULO IV manda a la creación de una Comisión Permanente de Fiscalización en cada cámara legislativa y por igual, el CAPÍTULO V manda a la creación de una Oficina de Análisis, Seguimiento y Evaluación Presupuestaria, ambos casos ameritan de análisis sobre su pertinencia y desarrollo en la ley.

2.3 Las comisiones son definidas por el reglamento del Senado como: “Grupo de trabajo integrado por legisladores miembros de los diversos grupos parlamentarios, con la finalidad de estudiar, analizar y discutir los asuntos que les han sido encomendados por el Pleno o el Presidente del Senado”; son grupos plurales de trabajo, creados por las cámaras legislativas para el estudio de sus asuntos. Pueden ser permanentes, especiales y bicamerales. Asimismo, los departamentos son áreas administrativas internas de los entes y órganos públicos, cuya función esencial es desarrollar la labor institucional de su competencia, a partir de las disposiciones que la rigen. Por regla general, son creados y organizados por los propios entes.

2.4 Es así que, la creación de las comisiones internas de las cámaras legislativas, por su naturaleza, son de su competencia exclusiva, pues están destinadas al desarrollo de sus funciones constitucionales y reglamentarias, amparadas en el artículo 90.3 de la Constitución, que establece: “**Cada cámara reglamentará lo concerniente a su servicio interior y al despacho de los asuntos que le son peculiares, y podrá, en el uso de sus facultades disciplinarias, establecer las sanciones que procedan**”; Por tanto, a partir de los mandatos constitucionales, las cámaras, amparadas en el principio de separación de poderes consagrado en el artículo 4 de la Carta Magna y su autonomía constitucional y administrativa, crea, organiza y desarrolla todos los órganos internos que le son necesarios para el despacho de sus asuntos peculiares, tanto de naturaleza administrativa como legislativa, sin que el legislador pueda intervenir en tales prerrogativas.

2.5 Los anteriores mandatos constitucionales fueron refrendados por el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0001/15 del 28 de enero de 2015, en la cual, analizando la autonomía de los poderes públicos y de los órganos extrapoder estableció: “... la autonomía constituye una garantía institucional asociada a la independencia con que han de ejercer las funciones encomendadas por la Constitución”. “Estos órganos se rigen primordialmente por un régimen normativo propio, integrado por los preceptos de la



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

Constitución, las leyes orgánicas que los regulan y la reglamentación interna que ellos mismos se den para los efectos de proveer a su funcionamiento” .

2.6 Como puede observarse, al legislador le está vedado invadir legislativamente esferas previamente reservadas a los poderes públicos y a los órganos extrapoder para su desarrollo por reglamentación interna, tal como estableció el Tribunal Constitucional, protege a estos entes y órganos de las tentaciones legislativas y asegura su configuración, características, atribuciones, competencias y funciones dentro del Estado. En la especie, si bien el legislador debe aprobar la ley sobre fiscalización y control y desarrollar todo el procedimiento sobre ello, amparado en el artículo 115 de la Carta Magna, tales procedimientos se limitan a las esferas de actuación que no invadan el funcionamiento de órganos internos que le es propio. Podrá, en su efecto, disponer que las cámaras creen las comisiones para su estudio y auxiliarse de áreas de apoyo, pero dejar a cada cámara que cree sus propias comisiones y los reglamentos e instructivos de ellas que las rija.

2.7 En ese mismo orden, sugerimos la eliminación de los artículos que se refieren a la creación de la Comisión Permanente de Fiscalización del capítulo IV y la reubicación de los artículos 22 y 23 (que figuran dentro del capítulo IV) que se refieren a la sanción del Estado de Recaudación e Inversión de Rentas del Estado; en ese mismo tenor, debe ser eliminado el Capítulo V que crea la Oficina de Análisis, Seguimiento y Evaluación Presupuestaria del capítulo V; en virtud de que los departamentos y oficinas de procedimientos internos deben ser creados por la misma modalidad establecida en el artículo 90.3 de la Constitución, vía reglamento.

2.8 En base a lo expuesto de que la creación de comisiones y procedimientos internos son materia de reglamento, el proyecto de ley en su artículo 29 establece: **Artículo 29. Alcance. Los procedimientos de control son realizados por los legisladores a través del pleno de las cámaras legislativas o de las comisiones legislativas, según corresponda y se efectúan con estricto apego a lo dispuesto por la Constitución de la República, esta ley y los reglamentos internos.** Por tanto, el contenido de este artículo refrenda lo antes señalado.

3. El CAPITULO III del proyecto de ley en estudio establece:

CAPÍTULO III
DE LAS INVITACIONES

Artículo 40.- Invitaciones. Las cámaras legislativas y las comisiones legislativas tienen la facultad de invitar a comparecer ante ellas a los ministros, viceministros, directores y demás funcionarios y funcionarias de la Administración Pública, así como a cualquier persona física o jurídica con el objetivo de informarle sobre asuntos de su competencia, conforme lo dispuesto por la Constitución.

Artículo 41.- Procedimiento para las invitaciones. Las invitaciones proceden cuando así lo decide una de las cámaras legislativas o una Comisión con el voto favorable de la mayoría de sus miembros presentes, y en cualquier caso en que amerite la presencia de



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

funcionarios, entidades o personas, a los fines de prestar declaraciones de un tema bajo estudio o de interés de la Comisión.

Artículo 42.- Notificación de las invitaciones. Las invitaciones se notifican y se tramitan por todos los medios de comunicación disponibles y es obligatoria la comparecencia en el plazo indicado en las mismas.

Artículo 43. Plazos. El plazo para la comparecencia del invitado no será mayor de siete días hábiles a partir del momento de la notificación, a menos que se haya solicitado por causas debidamente atendibles y previamente justificadas, una extensión del plazo inicial.

Párrafo: Cuando se trate de un asunto urgente, la Cámara Legislativa o la comisión correspondiente podrá establecer el plazo de acuerdo a las necesidades, atendiendo a las razones de oportunidad o conveniencia.

Artículo 44.- Contenido del oficio de invitación. La invitación identifica a la persona a la que va dirigida y demás datos particulares a su cargo, la cámara legislativa o la comisión que la remite, la fecha y hora de la reunión, lista de invitados y los temas que serán tratados.

Párrafo: En los casos de reiteración de la invitación, se detallará de manera explícita, la consecuencia de la responsabilidad penal a que se expone quien no obtempere la invitación.

Artículo 45.- Obligación de informar. Las personas o funcionarios públicos que sean invitados tienen la obligación de informar satisfactoriamente sobre los temas que le son requeridos.

Párrafo: La renuencia de las personas citadas a comparecer o a rendir las declaraciones requeridas, será sancionada por los tribunales penales de la República con la pena que señalen las disposiciones legales vigentes para los casos de desacato a las autoridades públicas, a requerimiento de la cámara correspondiente.

Artículo 46.- Procedimiento. Todo el proceso asumido por las cámaras legislativas, la forma de la invitación del interrogatorio y las preguntas realizadas están sujetas a las normas y garantías constitucionales y legales del debido proceso, garantizando la participación equilibrada de todos los legisladores presentes.

Artículo 47.- Participación legisladores: La persona o funcionario público que comparezca, después de ofrecer sus declaraciones y explicaciones, puede ser cuestionada por los legisladores, de acuerdo a los turnos previamente solicitados al presidente de la Cámara Legislativa o de la comisión actuante, conforme sea el caso.

Artículo 48.- Incomparecencia. La incomparecencia a las cámaras legislativas o a sus comisiones ante una invitación debidamente cursada, tiene que ser justificada de manera satisfactoria y notificada con la suficiente anterioridad por el invitado.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

Párrafo: En caso de ser admitida la excusa legítima de la inasistencia, la convocatoria se reitera con un plazo sujeto a discreción del pleno o de la comisión.

Artículo 49. Apoderamiento judicial. La incomparecencia reiterada del invitado tipifica el desacato y obliga al pleno a apoderar las instancias judiciales competentes para que se encause al funcionario requerido sin limitar cualquier mecanismo de control que configure la responsabilidad política del funcionario que incumpla.

3.1 Este capítulo desarrolla el contenido del artículo 94 de la Constitución que establece: **"Artículo 94.- Invitaciones a las cámaras.** Las cámaras legislativas, así como las comisiones permanentes y especiales que estas constituyan, podrán invitar a ministros, viceministros, directores y demás funcionarios y funcionarias de la Administración Pública, así como a cualquier persona física o jurídica, para ofrecer información pertinente sobre los asuntos de los cuales se encuentren apoderadas. **Párrafo.-** La renuencia de las personas citadas a comparecer o a rendir las declaraciones requeridas, será sancionada por los tribunales penales de la República con la pena que señalen las disposiciones legales vigentes para los casos de desacato a las autoridades públicas, a requerimiento de la cámara correspondiente." Ahora bien, tanto la Constitución como esta norma consagran al derecho, en favor, en primer lugar, del pleno y en segundo lugar, de las cámaras legislativas y de sus comisiones permanentes y especiales, de invitar a los funcionarios públicos antes descritos, con la finalidad de recabar las informaciones necesarias para el cumplimiento de su misión. Por tanto, estamos frente a dos procedimientos: las invitaciones a requerimiento del Pleno y las invitaciones a requerimiento de las Comisiones Permanentes y Especiales, por lo que sugerimos que la iniciativa legislativa desarrolle el procedimiento de ambos tipos de invitaciones.

4. El CAPÍTULO IV de la propuesta establece:

CAPÍTULO IV
DE LAS INTERPELACIONES

Artículo 50.- Funcionarios sujetos a Interpelación. Los plenos de las cámaras legislativas tienen la facultad de interpelar a los ministros y viceministros, al Gobernador del Banco Central y a los directores o administradores de organismos autónomos y descentralizados del Estado, así como a los de entidades que administren fondos públicos sobre asuntos de su competencia así como recabar información de otros funcionarios públicos competentes en la materia y dependientes de los anteriores, conforme a lo dispuesto por la Constitución.

Párrafo I: De igual forma, podrán recabar información los funcionarios citados en el artículo precedente, de otros funcionarios públicos competentes en la materia y dependientes de los anteriores.

Párrafo II: La comparecencia a las cámaras legislativas de un funcionario público por causa de una interpelación es pública y podrá ser transmitida en vivo por los medios de comunicación.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

Artículo 51.- Interpelación. La Interpelación se aprueba conforme a las siguientes reglas:

- 1) La solicitud de interpelación la formulan al menos tres (3) legisladores mediante, acompañada del respectivo pliego de interpelación.
- 2) Está en el turno correspondiente al Orden del Día de la próxima sesión y se somete a discusión y decisión del Pleno:
- 3) El pleno de la cámara legislativa acuerda día y hora para que el funcionario a interpelar comparezca. La interpelación no puede realizarse antes del tercer día hábil siguiente a la votación ni después del décimo, salvo causas que justifiquen la variación de estos plazos.

Artículo 52.- Procedimiento para la Interpelación. Para realizar una interpelación se procede de la siguiente manera:

- 1) Se convoca una sesión extraordinaria y se constituye el pleno en Comisión General, conforme el procedimiento reglamentario;
- 2) Cada legislador tiene derecho a presentar un máximo de hasta tres preguntas, sobre el pliego de interpelación, a razón de un minuto por pregunta;
- 3) El Presidente tiene la facultad de proponer en cada caso particular el procedimiento que estime agilice el desarrollo del proceso de interpelación, sin desmedro de las garantías individuales que le asisten a los legisladores;
- 4) Las preguntas se hacen directamente al funcionario, observando siempre consideración y respeto a su dignidad.
- 5) El Presidente de la Cámara tiene a su cargo la moderación de las intervenciones durante el proceso de interpelación.
- 6) El funcionario responde en un tiempo no mayor de tres minutos por pregunta, tras lo cual puede producirse una solicitud de aclaración del legislador. La solicitud de aclaración no puede exceder de un minuto y en este caso, la respuesta no puede exceder los dos minutos.
- 7) Cada legislador puede solicitar una sola aclaración, ésta debe versar sobre el mismo tema y debe desprenderse de la respuesta previamente ofrecida por el funcionario.
- 8) Terminado el proceso de interpelación, se despide al funcionario y la Comisión General pasa a deliberar.
- 9) Al término de las deliberaciones, se decidirá si las mismas fueron satisfactorias, insatisfactorias o insuficientes las declaraciones del interpelado lo cual se acogerá por la mayoría de los miembros presentes.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

- 10) Una vez decidida la consecuencia de las declaraciones del interpelado, se cierra la Comisión General y se reanuda la sesión plenaria en curso;
- 11) El Presidente de la cámara legislativa informa al Pleno la decisión adoptada por la Comisión General, la cual será documentada en forma de resolución;
- 12) En caso de que las declaraciones del interpelado hayan sido insuficientes o insatisfactorias, se podrá presentar una moción de censura en contra del referido funcionario o persona interpelada;
- 13) La resolución del plenario puede ser remitida a las instancias que así se decida.

4.1 El contenido precedente trata de la interpelación; al respecto, el artículo 95 de la Constitución indica: **Artículo 95.- Interpelaciones.** Interpelar a los ministros y viceministros, al Gobernador del Banco Central y a los directores o administradores de organismos autónomos y descentralizados del Estado, así como a los de entidades que administren fondos públicos sobre asuntos de su competencia, cuando así lo acordaren la mayoría de los miembros presentes, a requerimiento de al menos tres legisladores, así como recabar información de otros funcionarios públicos competentes en la materia y dependientes de los anteriores. **Párrafo.-** Si el funcionario o funcionaria citado no compareciese sin causa justificada o se consideraran insatisfactorias sus declaraciones, las cámaras, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, podrán emitir un voto de censura en su contra y recomendar su destitución del cargo al Presidente de la República o al superior jerárquico correspondiente por incumplimiento de responsabilidad."

4.1 Ahora bien, el artículo 51 de la propuesta de ley en su numeral 1) establece: 1) La solicitud de interpelación la formulan al menos tres (3) legisladores mediante, acompañada del respectivo pliego de interpelación. En tono al contenido de este numeral, debemos indicar que el procedimiento legislativo manda a que la propuesta de interpelación a un funcionario será suscrita al menos por tres legisladores y la decisión del Pleno será adoptada por la mayoría de los miembros presentes en forma de resolución.

4.2 Al respecto, la iniciativa legislativa, en su numeral 1) deja incompleta la idea y no hace mención de la resolución, solo del pliego de interpelación, por lo que es consideración de esta Dirección Técnica, que el indicado Pliego de Interpelación debe estar contenido en la Resolución, a la vez que deben desarrollarse los criterios y contenidos de la resolución.

5.- Los artículos 92 y 93 y el artículo 97 establecen:

Artículo 92. Apoderamiento Comisión de Investigación. En esa misma sesión, el pleno de la Cámara de Diputados designa una Comisión Especial de Investigación que verifica la veracidad o no de la denuncia recibida y comprueba, si procede, si las acciones u omisiones imputadas constituyen causa de juicio político.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

Párrafo I: En todos los casos, la Comisión Especial de Investigación estará compuesta por no más de siete miembros, integrados de manera proporcional por los partidos, agrupaciones y movimientos políticos representados en dicha cámara.

Párrafo II: Iniciados los trabajos de la Comisión Especial de Investigación no procede desestimar la denuncia hasta que dicha Comisión produzca su informe.

Artículo 93.- Plazo para la investigación. La Comisión designada para la investigación dispone de un plazo de hasta seis meses para rendir el informe correspondiente.

Párrafo: Cumplido el plazo indicado en este artículo, y solo en casos excepcionales y justificados, la Comisión puede solicitar una prórroga única de hasta dos meses.

Artículo 97.- Debate sobre la acusación. El debate sobre la acusación se realiza en Comisión General. La persona acusada tiene el derecho de contestar las pruebas presentadas en su contra y de contrainterrogar los testigos que se presentan. El debate estará sometido a los principios de oralidad, inmediación, contradicción y publicidad.

Párrafo I: Una vez iniciado el juicio, el Senado no se ocupa de ningún otro asunto hasta que el mismo concluya, salvo la necesidad de declarar un Estado de Excepción.

Párrafo II: Los legisladores gozan de la inmunidad por las opiniones vertidas en las sesiones constituidas en Comisión General.

5.1.- Los artículos de referencia establecen los criterios para la investigación y la etapa del juicio. Al respecto, como se trata en sí mismo de un juicio con resultados definidos, esto es, la pérdida del cargo y la inhabilitación, el enjuiciado es sujeto de las garantías del debido proceso, según lo establece la Constitución de la República, en su artículo 69.10, que dispone: "Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas", lo que incluye el derecho a ser oído y a su defensa, cónsono, por igual, con el artículo 69.2, la Carta Magna dispone: "El derecho a ser oído, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley".

5.2.- Al respecto, el Tribunal Constitucional ha hecho referencia al debido proceso a través de la Sentencia TC/0427/15, del treinta (30) de octubre de dos mil quince (2015), en los siguientes términos.

En ese sentido, para que se cumplan las garantías del debido proceso legal, es preciso que el justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva, pues el proceso no constituye un fin en sí mismo, sino el medio para asegurar, en la mayor medida posible, la tutela efectiva, lo que ha de lograrse bajo el conjunto de los instrumentos procesales que generalmente integran el debido proceso legal. En ese sentido, la tutela judicial efectiva sólo puede satisfacer las exigencias constitucionales contenidas en el citado artículo 69 de la Constitución, si aparece revestida de caracteres mínimamente



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

razonables y ausentes de arbitrariedad, requisitos propios de la tutela judicial efectiva sin indefensión a la que tiene derecho todo justiciable.

5.3.- A partir de lo planteado, se hace necesario establecer con precisión en la ley objeto de estudio, las normas que garanticen la tutela judicial efectiva y el debido proceso, no solo escuchando a la persona acusada, sino que se debe garantizar su derecho de defensa, lo que incluye la identificación precisa de lo que se le acusa, la notificación, los plazos razonables, los criterios de defensa, el acompañamiento de un profesional del derecho, si lo amerita y otros criterios. Estos criterios no solo deben ser agregados en la parte de la investigación, sino de la acusación formal.

6.- La parte final establece:

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

Única. Funcionamiento Oficina de Análisis, Seguimiento y Evaluación Presupuestaria. Las normas relativas a la organización, el funcionamiento y el presupuesto de este órgano de las cámaras legislativas del Congreso Nacional serán incorporadas al Reglamento de las cámaras legislativas, mediante resolución aprobada para tales fines.

DISPOSICION FINAL

Única. Entrada en vigencia. La presente ley entra en vigencia después de su promulgación y publicación, según lo establecido en la Constitución de la República, y una vez transcurridos los plazos señalados en el Código en el Código Civil de la República Dominicana.

6.1.- Al respecto, se hace necesaria su corrección técnica, al igual que los contenidos de la iniciativa, en el sentido de que se debe continuar con números arábigos. Esta dirección procederá a la revisión técnica en su conjunto.

Finalmente, luego de lo establecido en este informe, sugerimos a la Comisión Permanente de Justicia abocarse al conocimiento de esta propuesta de ley, tomando en cuenta las sugerencias de esta Dirección Técnica de Revisión Legislativa.

Atentamente

Welnel D. Feliz
Director