

DEPARTAMENTO DE TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA
"AÑO DEL DESARROLLO AGROFORESTAL"

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DETEREL 223/2017

A la : Comisión Permanente de Asuntos Agropecuario y Agroindustriales.

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

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

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

Asunto : Opinión sobre proyecto de ley general del Sector Agropecuario y Desarrollo Rural.

Referencia : Oficio No. 299991 de fecha 27-06-2017
Expediente No. (00341)

En atención a su comunicación de referencia, en la que nos solicita realizar el correspondiente estudio y remitir la opinión sobre el proyecto de ley indicado en el asunto. Después de analizar dicho proyecto tenemos a bien expresarle lo siguiente:

Contenido del proyecto de ley:

PRIMERO: Se trata de un proyecto de ley mediante el cual se crea la ley general del sector agropecuario.

SEGUNDO: Este proyecto fue sometido por el señor Adriano de Jesús Sánchez Roa, senador de la república, por la provincia Elías Pina.

Facultad Legislativa Congresual:

La facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está fundamentada en el Art. 93, numeral uno, literal q de la Constitución de la República que, enuncia lo siguiente: *"Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución."*

Procedimiento de Aprobación:

Por su naturaleza, el presente proyecto de ley para los fines de su aprobación, se rige por lo establecido en el artículo 113 de la Constitución de la República, que establece: *"Las Leyes 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 en las siguientes disposiciones legales:

Vista: La Constitución de la República Dominicana del 13 de junio del 2015.

Vista: La Ley 1-12, de fecha 25 de enero del 2012, sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo (END).

Vista: La Ley 8, de fecha 8 de septiembre del 1965, que crea la Secretaría de Estado de Agricultura.

Vista: La Ley 64-00, de fecha 18 de agosto del 2000, que crea la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y de Recursos Naturales.

Vista: La Ley 908, del 1ro. De junio de 1965, que instituye el Banco Agrícola de la República Dominicana (BAGRICOLA).

Vista: La Ley 526, del 11 de diciembre de 1969, que crea el Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE).

Vista: La Ley 13-63, del 31 de octubre de 1963, que crea el Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo (IDECOOP).

Vista: La Ley 5879, de fecha 27 de abril de 1962, que crea el Instituto Agrario Dominicano (IAD).

Vista: La Ley 5961, de fecha 15 de junio del 196, que crea el Instituto del Tabaco (INTABACO).

Vista: La Ley 165-01, del 18 de octubre del 2001, que otorga personalidad jurídica al Instituto Nacional del Tabaco (INTABACO).

Vista: Ley No. 532-69, de fecha 12 de diciembre del 1969, de Promoción Agrícola y Ganadera.

Vista: La Ley 367, del 30 de agosto de 1972, que crea el Fondo Especial para el Desarrollo Agropecuario (FEDA).

Vista: La Ley 4030, que crea el Laboratorio Veterinario Central (LAVACEN).

Vista: Ley 55-97, de fecha 9 de enero del 1997, que modifica la Ley 5879-62, sobre la Reforma Agraria.

Vista: La Ley 157-09, del 3 de abril del 2009, que crea la Dirección General de Riesgos Agropecuarios (DIGERA).

Vista: Ley 251-12, de fecha 5 de septiembre del 2012, que crea el Sistema Nacional de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (SINIAF)

Vista: La Ley 27-98, del 16 de enero del 1998, que crea el Instituto Nacional de la Uva (INAUVA).

Vista: La Ley 180-01, del 10 de noviembre de 2001, que crea el Consejo Nacional para la Reglamentación y Fomento de la Industria Lechera (CONALECHE).

Vista: La Ley 79-00, del 25 de septiembre del 2000, que crea el Consejo Nacional del Café (CODOCAFE).

Vista: La Ley 307-04, que crea el Consejo Dominicano de Pesca y Acuicultura (CODOPESCA).

Vista: Ley 259, que Regula la Producción, Calidad y Comercialización de Alimentos para Animales.

Vista: La Ley 108-13, de fecha 6 de agosto del año 2013, que crea la entidad Mercados Dominicanos de Abastos Agropecuarios (MERCADOM) y la Red Nacional Alimentaria (RENA).

Visto: El Decreto 2204-08, del 22 de marzo del 1968, que crea el Patronato Nacional de Ganaderos.

Visto: El Decreto 351, del 16 de octubre del 1982, que crea el Consejo Nacional de Producción Pecuaria (CONAPROPE).

Vista: La Resolución 54-2005, del 27 de octubre del 2005, que crea la Oficina de Tratados Comerciales Agrícolas (OTCA).

Visto: El Decreto-515-05, de fecha 20 de septiembre del 2005 que crea el Comité de Medidas Fitosanitarias y Sanitarias.

Vista: La Norma General 01-2017 de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), de fecha 6 de abril del 2017, sobre la Aplicación de Exenciones para el Sector Agropecuario.

Análisis lingüístico y de la Técnica Legislativa

Después de analizar el proyecto de ley en los aspectos legal, constitucional y de la técnica legislativa, ENTENDEMOS oportuno hacer los siguientes señalamientos:

1. En cuanto a los considerandos son las motivaciones que tiene el legislador para sostener y justificar el texto que propone, la redacción de los mismos será siempre de manera clara, precisa y concisa, comprensible y lo más breve posible. Dentro de lo posible se debe evitar las citas de la Constitución o de otras leyes, por regla de compromiso institucional, se recomienda el uso de un considerando de cierre, que indique el compromiso de los poderes del Estado con la solución de las situaciones y problemas públicos identificados, en razón de lo antes dicho sugerimos hacer una readecuación de los mismo.
2. Los VISTOS son "textos legales que ha investigado el legislador para presentar un proyecto de ley", en cuanto a los vistos tenemos a bien señalar que hemos observado que el proyecto de ley en su vista primero establece lo siguiente: "La Constitución de la República Dominicana del 2015." en este sentido, señalamos que tomando en consideración que se trata de la Constitución de la República esta no necesita especificación del año de su modificación, en el entendido que la Carta Magna ha recibido múltiples modificaciones las que contienen fecha.
 - 2.1. 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 la norma, por lo cual los mismos deben redactarse siguiendo los criterios técnicos correctos para su adecuada comprensión, colocando número, fecha y nombre de los textos legales a citar, manteniendo siempre el orden jerárquico de las normas, ver redacción:

Vista: La Constitución de la República Dominicana;

Vista: La Ley 4030, del 19 de enero de 1955, que crea el Laboratorio Veterinario Central (LAVACEN);

Vista: La Ley 5879, de fecha 27 de abril de 1962, que crea el Instituto Agrario Dominicano (IAD);

Vista: La Ley 5961, de fecha 15 de junio del 1962, que crea el Instituto del Tabaco (INTABACO);

Vista: La Ley 13-63, del 31 de octubre de 1963, que crea el Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo (IDECOOP);

Vista: La Ley 908, del 1ro. De junio de 1965, que instituye el Banco Agrícola de la República Dominicana (BAGRICOLA);

Vista: La Ley 8, de fecha 8 de septiembre del 1965, que crea la Secretaría de Estado de Agricultura;

Vista: La Ley 526, del 11 de diciembre de 1969, que crea el Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE);

Vista: Ley No. 532-69, de fecha 12 de diciembre del 1969, de Promoción Agrícola y Ganadera;

Vista: Ley 259, del 31 de diciembre de 1971, que Regula la Producción, Calidad y Comercialización de Alimentos para Animales;

Vista: La Ley 367, del 30 de agosto de 1972, que crea el Fondo Especial para el Desarrollo Agropecuario (FEDA);

Vista: Ley 55-97, de fecha 9 de enero del 1997, que modifica la Ley 5879-62, sobre la Reforma Agraria;

Vista: La Ley 27-98, del 16 de enero del 1998, que crea el Instituto Nacional de la Uva (INAUVA);

Vista: La Ley 64-00, de fecha 18 de agosto del 2000, que crea la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y de Recursos Naturales;

Vista: La Ley 79-00, del 25 de septiembre del 2000, que crea el Consejo Nacional del Café (CODOCAFE);

Vista: La Ley 165-01, del 18 de octubre del 2001, que otorga personalidad jurídica al Instituto Nacional del Tabaco (INTABACO);

Vista: La Ley 180-01, del 10 de noviembre de 2001, que crea el Consejo Nacional para la Reglamentación y Fomento de la Industria Lechera (CONALECHE);

Vista: La Ley 307-04, del 15 de diciembre de 2004, que crea el Consejo Dominicano de Pesca y Acuicultura (CODOPESCA);

Vista: La Ley 157-09, del 3 de abril del 2009, que crea la Dirección General de Riesgos Agropecuarios (DIGERA);

Vista: La Ley 1-12, de fecha 25 de enero del 2012, sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo (END);

Vista: Ley 251-12, de fecha 5 de septiembre del 2012, que crea el Sistema Nacional de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (SINI AF);

Vista: La Ley 108-13, de fecha 6 de agosto del año 2013, que crea la entidad Mercados Dominicanos de Abastos Agropecuarios (MERCADOM) y la Red Nacional Alimentaria (RENA);

Visto: El Decreto 2204-08, del 22 de marzo del 1968, que crea el Patronato Nacional de Ganaderos;

Visto: El Decreto 351, del 16 de octubre del 1982, que crea el Consejo Nacional de Producción Pecuaria (CONAPROPE);

Visto: El Decreto-515-05, de fecha 20 de septiembre del 2005 que crea el Comité de Medidas Fitosanitarias y Sanitarias;

Vista: La Norma General 01-2017 de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), de fecha 6 de abril del 2017, sobre la Aplicación de Exenciones para el Sector Agropecuario;

Vista: La Resolución 54-2005, del 27 de octubre del 2005, que crea la Oficina de Tratados Comerciales Agrícolas (OTCA);

Análisis de contenido legal

- 1) El artículo 4 del proyecto plantea ejes estratégicos para el desarrollo del sector agropecuario. Se trata de una cuestión redactada de forma explicativa, que pretende ser una guía temática de actuación, es así que no se tratan de mandatos que se deben cumplir, sino consideraciones que pueden servir para el desarrollo de los contenidos de la ley. Por tanto, más que ejes estratégicos, constituyen objetivos de la ley. Recomendamos que sean colocados como objetivos.
- 2) El artículo 5 plantea atribuciones del sector agropecuario, sin embargo, hay que considerar que como tal el sector agropecuario no se trata de un ente estatal, sino de una mención genérica que trata de referir a una serie de instituciones bajo objetivos conexos. Sector agropecuario puede ser definido como el conjunto entidades públicos y privadas que abarcan actividades relativas a la producción agrícola, no es un ente concreto, por tanto, no es un ente concreto que pueda poseer atribuciones. Asimismo, hay que observar que dichas atribuciones son en realidad competencias y funciones generales de órganos existentes, las que hay que entender que el legislador la pretende recoger en el proyecto objeto de estudio.
- 3) El artículo 6 del proyecto crea el Consejo Nacional Agropecuario, como organismo de discusión del sector. Sobre la creación de consejos, debemos señalar que los no existen al margen de una institución previa, sino que corresponden a ella para establecer políticas. Es así que si se pretende crear el Consejo, debe hacerse como dependencia del Ministerio de Agricultura, pero no de forma aislada.

- 3.1) El consejo posee una integración que amerita ser revisada, principalmente en lo relativo al presidente de la República. De hecho no se estila que el Presidente, como máxima representación estatal, presida este tipo de órganos de políticas públicas institucionales, sino que para ello existen los ministros y viceministros, quienes son los llamados a presidirlos, cuando dependan del órgano de su competencia. Por tanto, la presidencia de este consejo debe ser atribuida al Ministro de Agricultura.
- 4) El artículo 8 del proyecto plantea la creación del Ministerio de Agricultura. En primer término hay que señalar que la creación de ministerios, con sus dependencias y atribuciones, es preferible sea parte de una ley independiente, no que se establezca dentro de una normativa general. En segundo término, la creación de ministerios esta previamente regida por la ley 247-12, Ley Orgánica de Administración Pública, la cual dispone las leyes establecen las funciones y atribuciones del Ministerio, de los ministros y viceministros, pero sin que estatuya sobre su organización interna, cuya competencia es del presidente de la República, a partir de las recomendaciones del Ministerio de Administración Pública, por tanto, las leyes no pueden mencionar la creación de departamentos, secciones, consultorías jurídicas u otras dependencias inferiores. Este criterio encuentra su sustento en la movilidad que pueda experimentar el ministerio correspondiente, que amerita cambios internos que la ley no puede fijar.
- 5) Del análisis del artículo 5 al 189 el proyecto se trata de establecer las instituciones que conformarán el sector agropecuario. Es una mención de 26 instituciones, a la cuales les otorga atribuciones y algunas les crea consejos. A saber: BAGRICOLA, INRADER, INDRHI, INESPRES, IDECOOP, DGG, FEDA, INDOMET, CEA, INDOCAFE, DIRECCIÓN NACIONAL DE CACAO, INDOTABACO, INAZUCAR, DIRECCIÓN NACIONAL DEL MAÍZ, INDA, INDOUVA, SINIAF, IDIAF, CONALECHE, DINIP, DIPESCA, DGC, LAVACEN, CONAPROFE, DIGERA, OTCA Y EL PATRONATO NACIONAL DE GANADEROS.

5.1) Como puede observarse, se trata de instituciones existentes por leyes individuales, las cuales han sido mencionadas en los vistos, con sus atribuciones y competencias. En el proyecto se conceden atribuciones, se crean consejos, competencias, lo cual no solo entran en contradicción con las leyes principales, sino que establecen competencias en más de una ley, sin modificación previa y sin derogaciones, cuyo efecto en el sistema jurídico es de impacto y no contribuye a la aplicación de la norma.

5.2) Por su contenido disperso, plurinormativo, que trata sobre las atribuciones de varios órganos creados en varias leyes, se denominan leyes ómnibus, pues poseen disposiciones que tocan de forma directa a varias leyes, en la especie más de treinta normas directas, lo cual no es recomendable en técnicas legislativas.

6) El artículo 190 y siguientes establecen criterios sobre la creación de un sistema y fija posiciones para las actuaciones del Estado en pos del desarrollo rural. Estos elementos son lo esencia de la ley, pues se trata de crear un sistema que aglutine a todas las instituciones para lograr objetivos del desarrollo del sector.

6.1) En la especie, es necesario desarrollar el sistema como tal, que permita la aglutinación de todos los órganos, pero sin la necesidad de que tengan atribuciones dentro de la ley.

6.2) Las recomendaciones técnicas sobre la adecuación del proyecto son las siguientes:

a) Extraer del proyecto lo relativo a la creación del ministerio de agricultura;

b) Extraer del proyecto todo lo relativo a las atribuciones de instituciones creadas en otras leyes y si se quieren conceder nuevas, modificarlas, así como los órganos internos que se quieren crear.

c) Crear y ampliar el sistema agropecuario, en el sentido de establecer con claridad sus competencias. Se mencionan las instituciones que deben interactuar para sus objetivos y es posible crear el consejo.

d) Las obligaciones del Estado es necesario establecerla, en una línea secuencial.

7) Se hace necesario revisar la redacción de los artículos, el de epígrafes y la parte final de la ley, a los fines de adecuarla a las recomendaciones de técnicas legislativas.

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

Atentamente,

Welnel D. Feliz.
Director.

WF