



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de La Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

Santo Domingo de Guzmán, D.N.
10 de septiembre de 2020

DETEREL 184/2020

A la : Comisión Permanente de **Asuntos Agropecuarios y Agroindustriales.**

Cc : **Lic. Jose Carrasco Estevez.**
Secretario General Legistivo.

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

Asunto : Opinión sobre proyecto de ley que crea el Instituto Dominicano de las Leguminosas (INDOLEGUMINOSAS)

Ref. : **Oficio No. 00002926** de fecha 24 de junio del 2020,
(Expediente No. 00008-2020-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:

PRIMERO: El presente proyecto de ley tiene como objetivo crear el Instituto Dominicano de las Leguminosas (INDOLEGUMINOSAS)

SEGUNDO: Este proyecto fue sometido por el señor Félix Ramón Bautista Rosario, senador por la provincia San Juan, en fecha 18 de agosto de 2020.-.

Facultad Legislativa Congresual:

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



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de La Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

Desmonte Legal:

El Proyecto de Ley tiene como antecedentes las siguientes disposiciones legales:

Vista: La Constitución de la República;

Vista: La Ley No. 5879, del 27 de abril de 1962, que crea el Instituto Agrario Dominicano (IAD);

Vista: La Ley No. 6186, del 12 de febrero de 1963, que crea el Banco Agrícola de la República Dominicana;

Vista: La Ley No. 3, del 25 de octubre de 1963, que crea el Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo (IDECOOP);

Vista: La Ley No. 6, del 8 de septiembre de 1965, que crea el Instituto Dominicanos de recursos Hidráulicos (INDRHI);

Vista: La Ley No. 8, del 8 de septiembre de 1966, que crea el Ministerio de Agricultura;

Vista: La Ley No. 526, del 11 de diciembre de 1969, que crea el Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE);

Vista: Ley No. 98-03, del 17 de junio de 2003, que crea el Centro Dominicano de Promoción de Inversiones de la República Dominicana (CEI-RD);

Vista: La Ley No. 424-06, del 20 de noviembre de 2006, sobre Implementación del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América (DR-CAFTA);

Vista: La Ley No. 41-08, del 16 de enero de 2008, de Función Pública y que crea la Secretaría de Estado de Administración Pública.

Impacto de Vigencia:

Las leguminosas constituyen un componente de gran importancia en la alimentación sana y equilibrada con el paso del tiempo se han ido desarrollando, estos alimentos son muy ricos en nutrientes y una excelente fuente de fibra y vitaminas del complejo B, como la taimina y riboflavina y contiene minerales como el hierro y calcio, en virtud de esto es de suma importancia crear un organismo encargado de establecer las políticas de producción y desarrollo de las leguminosas en el país para el mejoramiento y tecnificación de este rubro.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de La Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

Por todo lo anteriormente planteado entendemos que el presente proyecto de ley es factible.

Análisis Legal:

La presente iniciativa cumple con los lineamientos legales establecidos en el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Administración Pública -Ley No. 247-12, sin embargo debemos señalar que el Ministerio de Administración Pública sugiere en su artículo 27, una organización interna de Los Ministerios en donde establece una organización jerárquica en una estructura descendente de acuerdo a los siguientes niveles: viceministerios, direcciones generales, direcciones, departamentos, divisiones y secciones. En razón a lo antes expuesto hacemos un llamado a observar esto.

Análisis Constitucional:

La presente iniciativa contempla la creación del Instituto Dominicano de Leguminosas (INDOLEGUMINOSAS) al tiempo que establece algunos aspectos básicos de los denominados organismos autónomos y descentralizados del Estados consagrados en el artículo 141 de la Constitución dominicana, el cual expresa:

Artículo 141. Organismos autónomos y descentralizados. La ley creará organismos autónomos y descentralizados en el Estado, provistos de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica. Estos organismos estarán adscritos al sector de la administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector. La ley y el Poder Ejecutivo regularán las políticas de desconcentración de los servicios de la administración pública.

Es así que, la pieza legislativa objeto de este análisis, le otorga personalidad jurídica, autonomía administrativa, financiera y técnica al INDOLEGUMINOSA y consagra la vigilancia o tutela administrativa al Ministerio de Agricultura, es decir que, la transferencia de competencias administrativas, funcionales y financieras a los organismos autónomos por parte del Estado no quiere decir una ausencia de control, sino un mayor margen de libertad en cuanto a sus actuaciones, pero sujeto a la vigilancia o tutela del ministerio al cual están adscritos, y tal adscripción le viene dada con el objetivo de cumplir con los principios de las políticas públicas de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación consagrados mediante el artículo 138 de nuestra Constitución.

Otro punto importante, lo constituye el artículo 23 sobre el financiamiento para realizar las labores del Instituto, pues tal como establece la Constitución dominicana en su artículo 237:



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de La Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

"No tendrá efecto ni validez la ley que ordene, autorice un pago o engendre una obligación pecuniaria a cargo del Estado, sino cuando esa misma ley identifique o establezca los recursos necesarios para su ejecución".

La norma constitucional precedente refiere a un requisito adicional de contenido que debe cumplir toda ley, tanto aquella que autoriza la erogación de fondos como la que ordena el pago o engendre una obligación pecuniaria a cargo del Estado dominicano, de identificar de manera obligatoria de donde provendrán las fuentes pecuniarias para la ejecución de la norma y tal ausencia afecta la validez de la propia norma, en ese sentido, será suficiente con indicar los recursos disponibles a tales fines, tal como lo establece la iniciativa en estudio.

Por tanto, este proyecto de ley que crea el INDOLEGUMINOSA no contraviene las normas establecidas en nuestra Carta Magna.

Análisis de la Técnica Legislativa:

Después de analizar el proyecto de ley en cuanto a los aspectos relacionados con los elementos de técnica legislativa, ENTENDEMOS oportuno hacer los siguientes señalamientos:

2.- Observamos que los artículos 7 y 8 del proyecto de ley le establecen atribuciones y funciones al instituto. Al respecto es preciso señalar que existen diferencias entre una función y una atribución, las funciones se refieren a los grandes temas u obligaciones que una institución debe desarrollar o ejecutar, mientras que las atribuciones son los mandatos específicos derivados de las funciones. En el caso de la especie, observamos que ambas se encuentran entre mezcladas, no diferenciando entre una y otra, expresando además mandatos de ejecución que son propias del director ejecutivo, otras de creación de políticas propias del consejo directivo y por ultimo de tipo general o macro que son las que debe expresar a modo general como atribuciones del instituto. Del mismo modo observamos que en cuanto al consejo directivo el proyecto de ley no le establece atribuciones, entrando en contradicción con la Ley 247-12, Ley de Admisnitracion Pública, la cual establece que para la creación de entes y órganos los mismos deben cumplir entre otros aspectos con la "delimitación de sus competencias o atribuciones". Es por todo lo antes señalado, que sugerimos que sean extraídas de los artículos antes señalados, y sean remitidas al artículo que trata sobre la dirección ejecutiva, y sean colocados como atribuciones de ésta. Por todo lo antes expuesto sugerimos la siguiente redacción alterna:

2.1- Artículo 8. Atribuciones de INDOLEGUMINOSA. Son atribuciones del Instituto Dominicano de las Leguminosas de la República Dominicana (INDOLEGUMINOSAS) las siguientes:



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de La Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

- 1) Fomentar la siembra de leguminosas en todo el país de acuerdo a las exigencias del cultivo y las condiciones agroclimáticas;
- 2) Efectuar ensayos de variedades nuevas de leguminosas, con miras a mejorar cada día los niveles de rendimientos y elevar así la rentabilidad de este cultivo.
- 3) Detectar los cambios experimentados en el mercado interno e internacional y elaborar un reporte mensual del comportamiento de los mercados, basado en las informaciones obtenidas del Centro de Exportación e Inversión, Banco Central de la Republica Dominica u otro organismo público o privado competente;
- 4) Mantener estrechas relaciones y coordinación con todas las instituciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras ligadas al cultivo, producción, mercadeo y exportación;
- 5) Propiciar el otorgamiento de incentivos y apoyo técnico y logístico que contribuyan a la modernización de los procesos de producción, comercialización e industrialización de estos cultivos;
- 6) Procurar una estrecha y permanente coordinación y colaboración con todos aquellos organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros relacionados con este subsector productivo;
- 7) Velar por el cumplimiento de todas aquellas leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y disposiciones relativas a esta actividad, en estrecha colaboración con otros organismos del Estado.

2.2.- Como podemos observar de las atribuciones del Instituto solo quedan los numerales 5, 6 y 7, pasando los numerales 1, y 4 a las atribuciones del Consejo y los numerales 2 y 3 pasan a las atribuciones del director ejecutivo.

2.3.- De las funciones del artículo 8, el numeral 1, pasa a las atribuciones del Instituto en el artículo 22 de la iniciativa y el numeral 2 pasa al Consejo en su artículo 12, los numerales 2, 3, 4 y 5 pasan a las atribuciones de la dirección ejecutiva.

2.4.- De las atribuciones del consejo, tomando la única función que tenía establecido el Consejo en su artículo 12 de la iniciativa, agregamos las atribuciones del Instituto que se establecen en el artículo 7 de la iniciativa como atribuciones para el consejo los numerales 1y 4, y de las funciones que se consignan en el artículo 8 de la iniciativa se trasladó el numeral 2, para que diga de la siguiente manera:



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de La Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

Artículo 12. Atribuciones del Consejo Directivo. El Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Leguminosas de la República Dominicana (INDOLEGUMINOSAS), tiene las siguientes atribuciones:

- 1) Aprobar y orientar la política de leguminosas de la República Dominicana, así como aprobar el presupuesto general de ingresos y gastos de la Institución, para ejecución de la dirección ejecutiva;
- 2) Establecer la política general de producción y desarrollo de las leguminosas en el país, dirigida al mejoramiento y tecnificación de estos rubros e incrementar los niveles de productividad y producción, acorde con la demanda del País y los mercados extranjeros;
- 3) Certificar plantas de leguminosas para siembra, a fin de obtener mejores resultados de productividad;
- 4) Mantener estrechas relaciones y coordinación con todas las instituciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras ligadas al cultivo, producción, mercadeo y exportación;
- 5) Establecer la política general de producción y desarrollo de las leguminosas en el país, dirigida al mejoramiento y tecnificación de estos rubros e incrementar los niveles de productividad y producción, acorde con la demanda del País y los mercados extranjeros;
- 6) Buscar nuevas alternativas técnicas y financieras que permitan reducir los costos de producción y aumentar la rentabilidad para los productores;

3.- De las atribuciones del artículo 7 de la iniciativa se agregaron al artículo 12, los numerales 2 y 3, de las atribuciones del Instituto además, establecidas en el artículo 8 como sus funciones, se agregaron a las atribuciones del director ejecutivo, los numerales del 3 al 14, para que diga de la manera siguiente:

3.1.- Artículo 22. Atribuciones del director ejecutivo. El Director Ejecutivo del Instituto Dominicano de las Leguminosas de la República Dominicana (INDOLEGUMINOSAS) tiene las siguientes atribuciones:

- 1) Ejecutar las decisiones tomadas por el Consejo Directivo y demás obligaciones que se indican en la presente ley;
- 2) Coordinar todas las actividades del INDOLEGUMINOSAS;



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de La Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

- 3) Suministrar insumos y materiales al sector de leguminosas, cuando las circunstancias así lo requieran;
- 4) Asesorar a los productores sobre créditos agrícolas para la producción de leguminosas;
- 5) Representar al INDOLEGUMINOSAS ante la comunidad nacional e internacional;
- 6) Suscribir los acuerdos y contratos correspondientes de las operaciones del organismo;
- 7) Estructurar un programa anual de trabajo y rendir la memoria correspondiente a cada año;
- 8) Elaborar el presupuesto de ingresos y gastos de la Institución, para su aprobación por el Consejo Directivo;
- 9) Firmar junto al presidente del Consejo Directivo o quien este delegue, todos los pagos u obligaciones financieras del INDOLEGUMINOSAS;
- 10) Designar los funcionarios y empleados, previo concurso por oposición de todos los cargos administrativos y técnicos del INDOLEGUMINOSAS, excepto los empleados de conserjería, mantenimiento, choferes, limpieza y similares, de acuerdo con el reglamento;
- 11) Elaborar el manual de funciones y descripción de puestos de toda la estructura técnico y administrativa y someterlo a la aprobación del Consejo Directivo;
- 12) Mantener una campaña permanente de prevención y control contra enfermedades y plagas, que afectan estos cultivos;
- 13) Investigar técnicas sobre el mejoramiento de variedades y prácticas culturales que puedan ser útiles a los productores;
- 14) Promover asesoramiento técnico y capacitación a los productores, en las áreas indicadas por el INDOLEGUMINOSAS;
- 15) Detectar los cambios experimentados en el mercado interno e internacional y elaborar un reporte mensual del comportamiento de los mercados, basado en las informaciones obtenidas del Centro de Exportación e Inversión, Banco Central de la Republica Dominica u otro organismo público o privado competente;



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de La Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

- 16) Elaborar boletines con información técnicas para su difusión entre sectores interesados, a los fines de estos se mantengan actualizados;
- 17) Mantener boletines estadísticos anuales sobre el cultivo, producción, mercadeo, importación y exportación;
- 18) Promover estudios especializados y la capacitación técnica en estaciones experimentales del país o extranjeras;
- 19) Estructurar un programa anual de trabajo y rendir las memorias correspondientes a cada año.
- 20) Recopilar, coordinar y conservar datos estadísticos, publicaciones y en general, cuantos elementos de información sean necesarios para la determinación de los mejores métodos de cultivos de leguminosas. Además podrá recopilar datos e información de las condiciones del comercio nacional e internacional, que contribuyan a la mejor planificación de la producción nacional;
- 21) Solicitar de las oficinas agrícolas y de los cultivadores, asociaciones, exportadores e importadores de leguminosas del país, todos aquellos datos que se refieran al cultivo, producción y comercialización, con fines de mejorar la producción nacional y que los productores obtengan los mejores beneficios para su productos en los mercados nacionales y extranjeros;
- 22) Ejecutar todas aquellas acciones que contribuyan al mejor desenvolvimiento del organismo bajo su administración, dentro del marco de esta Ley y las políticas trazadas por el Consejo Directivo.

Después de lo analizado y expresado los aspectos constitucionales, legales y de la técnica legislativa, SOMOS DE OPINION, que la comisión encargada del conocimiento del proyecto, se aboque a su estudio, pudiendo observar los elementos antes indicados.

Atentamente,

Welnel D. Feliz.
Director

WF/rc-ju