

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

Santo Domingo de Guzmán, D.N

DETERERL 069/2017

A La : Comisión Permanente de Desarrollo Municipal y Organizaciones no Gubernamentales.

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

CC : Lic. Mercedes Camarena Abreu
Secretaria General Legislativa Interina

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

Asunto : Opinión Proyecto de Ley de Transferencia de Competencias y Recursos Poder Ejecutivo a la Administración Local y modificación a la Ley No. 176/07, del Distrito Nacional y los Municipios.

Referencia : Oficio No. 000937, de fecha 15 de febrero del 2017
(Expediente No. 00229-2017-PLO-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: La presente iniciativa legislativa tiene por objeto establecer los principios y las disposiciones generales para transferir recursos de la Ley de Presupuesto General del Estado a la Administración Pública local, con la finalidad de que esta última pueda ejecutar las competencias propias y asuman mayor responsabilidad en la ejecución

de las competencias concurrentes y coordinadas, y modificar la Ley No. Ley No. 176-07, del 17 de julio de 2007, del Distrito Nacional y los Municipios.

SEGUNDO: Este proyecto proviene de los Senadores Adriano de Jesús Sánchez Roa, Rubén Darío Cruz Ubiera, Félix María Vásquez Espinal Y Rosa Sonia Mateo Espinosa, depositado en fecha 02 de febrero del 2017.

Facultad Legislativa Congresual:

La facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está sustentada en el artículo 93, literal q), que establece:

"Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución".

Procedimiento de Aprobación

Por su naturaleza el presente proyecto de ley para los fines de su aprobación, se rige por lo establecido en el artículo 113 de la Constitución de la República, que establece: "Las leyes ordinarias son aquellas que por su naturaleza requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los presentes de cada cámara".

Desmonte Legal

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

La Constitución de la República;

La Ley No. 176-07, del 17 de julio de 2007, del Distrito Nacional y los Municipios;

La Ley No. 1-12, del 25 de enero del 2012, de Estrategia Nacional de Desarrollo 2030;

La Ley No. 247-12, del 14 de agosto del 2012, Ley Orgánica de la Administración Pública.

Análisis Constitucional, Legal, Lingüístico y de la Técnica Legislativa.

Después del estudio y análisis de la presente iniciativa en sus aspectos constitucionales, legales, lingüístico y de la técnica legislativa, tenemos a bien expresar las siguientes observaciones:

- 1) Uno de los principios que rigen las técnicas legislativas, es la homogeneidad o unidad de la ley que implica que las leyes regulen un solo objeto y materia, para evitar que se incluyan en un solo texto legal temas diferentes aun con el mismo objeto, la presente iniciativa, adolece precisamente de este principio, ya que toca dos temas de suma importancia por un lado tiene por objeto establecer los principios y las disposiciones generales para transferir recursos de la Ley de Presupuesto General del Estado a la Administración Pública local, y por otro lado modificar la ley No. Ley No. 176-07, del 17 de julio de 2007, del Distrito Nacional y los Municipios.

Lo correcto es elaborar iniciativas legislativas distintas para su tramitación simultánea.

- 2) En cuanto a Los vistos, que son "*textos legales que ha investigado el legislador para presentar un proyecto de ley*", para su elaboración se precisa identificar la norma jurídica por su número, fecha y nombre correcto, tomando también en cuenta, la jerarquía de la norma y colocarlos en orden cronológico, por ejemplo:

La Ley No. 176-07, del 17 de julio de 2007, del Distrito Nacional y los Municipios.

- 3) Sugerimos que el epígrafe de las divisiones superiores (capítulos) se coloque en mayúscula y en centralizados.

- 4) Creación de artículos: Objeto y ámbito de aplicación de la ley.

- 5) El Manual de Técnica Legislativa en lo, referente a la Parte Normativa, establece que la ley debe contener en su Capítulo I, las disposiciones iniciales, que no son más que disposiciones de carácter informativo, a saber: el objeto, ámbito de aplicación de la ley, definiciones y principios específicos (estas dos últimas si las hubiere), en ese sentido sugerimos, que el capítulo I sea destinado a lo más arriba señalado. Con la creación de artículos referente al objeto de la ley y

sobre el ámbito de aplicación de la ley, expresando las categorías de personas a las que se aplica el presente proyecto.

Por ejemplo:

CAPITULO I
DEL OBJETO, AMBITO DE APLICACIÓN Y PRINCIPIOS DE LA LEY

Artículo 1.- Objeto de la ley

Artículo 2.- Ámbito de aplicación.

Artículo 3.- Principios

Las leyes modificadoras deben poseer su objeto y explicar las modificaciones que introducirá.

- 6) Creación de epígrafe para todos los artículos del proyecto. El epígrafe que no es más que una pequeña síntesis del contenido del artículo, se coloca después del número que identifica el artículo y antes del desarrollo de éstos, con la finalidad de facilitar la comprensión de lo establecido en los mismos. No es conveniente epigrafiar unos artículos y otros no.
- 7) Observamos que en todo el proyecto de ley se utiliza el término "presupuestos de ingresos y gastos de la República" lo correcto es, a tenor del artículo 233 y siguientes de la Constitución, Ley de Presupuesto General del Estado.
- 8) Disposiciones Transitorias y Finales, se re enumeran en forma diferente al articulado principal, empleando números ordinales (primera, segunda); no se coloca número de capítulo y se le coloca un epígrafe identificativo. Por ejemplo:

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Única. Reglamento de aplicación...

DISPOSICION FINAL

Única. Entrada en vigencia...

6) Ahora bien, en torno al artículo 4 del proyecto de ley, luce conveniente realizar una comparación con el párrafo I de la Ley No. 176-07 de fecha, 17 de julio de 2007, sobre el Distrito Municipal y los Municipios, tal comparación la realizaremos a través del siguiente cuadro:

Ley No. 176-07	Iniciativa No. 00229
<p>Artículo 6.- ...</p> <p>Párrafo I: Los ayuntamientos podrán ejercer como competencias compartidas o coordinadas todas aquellas que corresponden a la función de la administración pública, salvo aquellas que la Constitución le asigne exclusivamente al Gobierno Central, garantizándoles como competencias mínimas el derecho a estar debidamente informado, el derecho a ser tomado en cuenta, el derecho a participar en la coordinación y a la suficiencia financiera para su adecuada participación.</p> <p>En específico, las correspondientes a:</p> <p>a) La coordinación en la gestión de la prestación y financiación de los servicios sociales y la lucha contra la pobreza, dirigido a los grupos socialmente vulnerables, y principalmente, a la infancia, la adolescencia, la juventud, la mujer, los discapacitados y los envejecientes.</p> <p>b) Coordinación, gestión y financiación de la seguridad ciudadana y mantenimiento del orden público.</p> <p>c) Coordinación y gestión de la prestación de los servicios de atención primaria de Salud.</p> <p>d) Promoción y fomento de la educación inicial, básica y</p>	<p>Artículo 4.- Los ayuntamientos podrán ejercer como competencias compartidas o coordinadas todas aquellas que corresponden a la función de la administración pública, salvo aquellas que la Constitución le asigne exclusivamente al Gobierno Central. En específico, las correspondientes a:</p> <p>a) La prestación de los servicios sociales y la lucha contra la pobreza, dirigido a los grupos socialmente vulnerables, y principalmente, a la infancia, la adolescencia, la juventud, la mujer, los discapacitados y los envejecientes.</p> <p>b) Mejorar las condiciones de vida de la población campesina.</p> <p>c) La seguridad ciudadana y mantenimiento del orden público.</p> <p>d) La prestación de los servicios de atención primaria de salud.</p> <p>e) La educación inicial, básica y capacitación técnico-vocacional, así como el mantenimiento de los locales escolares públicos.</p> <p>f) La provisión de los servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.</p>

<p>capacitación técnico vocacional, así como el mantenimiento de los locales escolares públicos.</p> <p>c) Coordinación de la provisión de los servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.</p> <p>d) Promoción de la cultura, el deporte y de la recreación.</p> <p>e) Coordinación de la provisión de los servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.</p> <p>f) Promoción de la cultura, el deporte y de la recreación.</p> <p>g) Defensa civil, emergencias y previsión de desastres</p> <p>h) Promover la prevención de la violencia intrafamiliar y de género, así como de apoyo y protección de derechos humanos.</p> <p>i) Desarrollo de políticas publicas focalizadas a mujeres jefas de hogar y madres solteras.</p> <p>j) Promoción y fomento del turismo.</p>	<p>g) Promoción del deporte y de la recreación.</p> <p>h) La cultura en sus diversas manifestaciones, la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico.</p> <p>i) La promoción de la agricultura, la industria y el comercio.</p> <p>j) Defensa civil, emergencias y previsión de desastres.</p> <p>k) La prevención de la violencia intrafamiliar y de género, así como de apoyo y protección de derechos humanos.</p> <p>l) Desarrollo de políticas públicas focalizadas a mujeres jefas de hogar y madres solteras.</p> <p>m) Promoción y fomento del turismo.</p> <p>n) La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales.</p> <p>o) La protección a los consumidores, de conformidad con lo dispuesto en las leyes nacionales.</p>
--	---

Si observamos bien, el artículo 4 de la iniciativa en estudio contiene lo ya estipulado en el párrafo I del artículo 19 de la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, en ese sentido, se genera diversas situaciones:

- En primer lugar, de sancionarse y entrar en vigencia esta norma, estaríamos frente a una dualidad normativa, y tal situación es perjudicial para la seguridad jurídica de la norma;
- En segundo lugar, se puede inferir que lo que se busca es una modificación a la Ley No. 176-07, por tanto, es importante establecer que el proyecto de ley es de naturaleza ordinaria y la Ley No. 176-07 es de naturaleza orgánica, es por ello que el cuerpo normativo de la Ley 176-07 debe trabajarse con sumo cuidado, pues su decisión tendrá los efectos perseguidos o dejará de tenerlos en la medida en que se respete el sistema jurídico. Las leyes de naturaleza ordinarias son las que por su naturaleza, el contenido temático los supuestos que regulan, son diferente a las identificadas por el artículo 112 de la Constitución dominicana (leyes orgánicas). Las ordinarias no ameritan de la mayoría calificada para su sanción, como es el caso que nos ocupa, mientras que las orgánicas sí, por tanto, para modificar un cuerpo normativa de naturaleza orgánica, debe ser a través de otra ley de la misma naturaleza.

7) Otro punto importante, lo constituye el artículo 5 del proyecto de ley, el cual establece textualmente:

“Artículo 5.- Mecanismos de transferencias.- La transferencias de competencias y servicios actualmente ejecutados y brindados por el Poder Ejecutivo, dentro de las competencias concurrentes se efectuará mediante leyes y convenios”.

En este caso, una ley no puede establecer un mandato en torno a otra ley, lo correcto sería que una ley establezca un mandato para llevar a cabo una determinada situación mediante resolución, pues estas constituyen un estamento jurídico de menor categoría; y los convenios, suponen acuerdos de voluntades entre dos o más personas u organismos y en la mayoría de los caso refiere asuntos de carácter internacional.

8) En cuanto al capítulo V del proyecto de ley que abarca desde el artículo 12 hasta el artículo 21, refiere específicamente a la modificación de la Ley 176-07 de Distrito Nacional y los Municipios, y como ya explicamos precedentemente en este informe, dicha modificación se encuentra dentro de un cuerpo normativo de naturaleza ordinaria, cuando la Ley No. 176-07 es orgánica.

Continuando con el análisis de la iniciativa, debemos remitirnos a lo establecido por la Constitución en el artículo 204, el cual indica textualmente:

“Transferencia de competencias a los municipios. El Estado propiciará la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales, de conformidad con esta Constitución y la ley. La implementación de estas transferencias conllevará políticas de desarrollo institucional, capacitación y profesionalización de los recursos humanos”.

A partir de este precepto constitucional, entendemos que lo procedente al hacer una ley de transferencia y recursos a gobiernos locales, es que se haga bajo las políticas indicadas por la Carta Magna y la Ley 176-07 que estableció previamente los criterios a partir de los cuales deben crearse los municipios, así como los mecanismos para la transferencia de recursos y competencias a la administración local.

9) Otro punto de notable importancia, lo constituye el hecho de que la iniciativa no especifica acerca de los recursos y donde serán consignados tales recursos, lo indicado sería que la ley establezca que tales recursos sean consignados en la Ley General de Presupuesto del año siguiente.

10) En cuanto al artículo 8 de la iniciativa el cual expresa:

“Indicadores de gestión. Los ministerios a cargo de la coordinación y planificación, fortalecimiento institucional, fiscalización y control determinarán los indicadores de gestión aplicables para la evaluación del desempeño institucional de las entidades municipales de conformidad con el reglamento respectivo”.

En torno a esta norma, debemos recordar que las entidades municipales gozan de autonomía política, fiscal, administrativa y funcional, en ese sentido, la aplicación de este artículo conllevaría a una clara intromisión de funciones.

11) La parte dispositiva del artículo 9 del proyecto de ley establece lo siguiente:
“Serán transferibles todas las competencias del Poder Ejecutivo financiadas con programas del presupuesto nacional, que sean susceptibles de ejercerse localmente y que no estén constitucionalmente reservadas a dicho Poder. La transferencia de recursos se hará paulatinamente, a razón de un uno punto cinco por ciento (1.5%) de los ingresos ordinarios del presupuesto de ingresos y gastos de la República en cada ley de presupuesto, y de manera acumulativa hasta completar al menos un diez por ciento (10%)...”

En cuanto a la norma anterior, debemos indicar que las leyes de transferencias de competencias y recursos del Poder Ejecutivo a la Administración Local se hacen de manera individual para cada administración local en específico, ahora bien, en el caso que nos ocupa, entendemos que esta ley lo que busca es establecer los mecanismos y criterios en los cuales deberán basarse cada una de estas leyes, en ese sentido, entendemos, que la forma de hacerse la transferencia de estos recursos no debe de ser parte de esta ley de mecanismos, sino que el Poder Ejecutivo como tal, es el que tiene la potestad de establecer estos criterios a través de sus reglamentos internos.

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

Atentamente,

Welnel D. Feliz
Director

WF/l-c-tl