

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA
"AÑO DEL DESARROLLO AGROFORESTAL"

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DETEREL 276/2017.

A la : Comisión Permanente de Educación.

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

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

Asunto : Opinión sobre proyecto de ley que crea la Zona Franca de
Producción de Libros.

Ref. : Oficio No. 01134 de fecha 28-08-2017,
Expediente No. 00366 -2017-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 la Zona Franca de producción de Libros, con el propósito de reducir los costos de producción y precios finales de los libros y textos literarios y culturales, para lo cual el Estado contribuirá con esta disminución de los costos de producción.

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

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"*.

DESMONTE LEGAL

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

- 1) La Constitución de la República.
- 2) La Ley No. 66-97, del 9 de abril de 1997, Ley General de Educación.
- 3) La ley No. 139-01, del 13 de agosto del 2001, que crea el Sistema Nacional de Educación de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.
- 4) La Ley No. 8-90, del 10 de enero del 1990, sobre el fomento de zonas francas.
- 5) La Ley No. 480-08, del 11 de diciembre del 2008, de Zonas Financieras Internacionales en la República Dominicana.
- 6) Los Reglamentos del Senado de la República Dominicana.

ANÁLISIS LEGAL

Después de analizar el Proyecto de Ley en el aspecto legal ENTENDEMOS pertinente hacer las siguientes observaciones:

1. Los VISTOS son "textos legales que ha investigado el legislador para presentar un proyecto de ley", 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 las normativas existentes sobre el objeto de la nueva ley. De igual manera *para su elaboración se precisa identificar la norma jurídica en el siguiente orden:* por su número, fecha y nombre correcto, y en orden cronológico. En tal sentido, observamos que el presente proyecto de ley los antecedentes legales no presentan lo anteriormente señalado, en razón de lo antes dicho sugerimos colocar los vistos de la siguiente manera. Ver redacción:

VISTA: La Constitución de la República;

VISTA: La Ley No. 8-90, del 10 de enero del 1990, sobre el fomento de zonas francas;

VISTA: La Ley No. 66-97, del 9 de abril de 1997, Ley General de Educación;

VISTA: La ley No. 139-01, del 13 de agosto del 2001, que crea el Sistema Nacional de Educación de Educación Superior, Ciencia y Tecnología;

VISTA: La Ley No. 480-08, del 11 de diciembre del 2008, de Zonas Financieras Internacionales en la República Dominicana;

VISTO: El Reglamentos del Senado.

2. Es oportuno señalar que existe la Ley No. 502-08, del 18 de diciembre del 2008, del Libro y bibliotecas, que en su capítulo IV, ofrece un régimen de incentivo a la industria editorial, a la oferta de libros y la creación literaria, que incluye la exoneración de pago de impuesto sobre la renta e ltebis a la importación y exportación de libros, a la industria editorial, a los ingresos de los escritores, a los montos de sus premios nacionales e internacionales, la obligación de dedicar el 0.5% del presupuesto de toda obra pública para construir bibliotecas y la obligación de las empresas de más de mil empleados de instalar una biblioteca en un plazo de dos años, so pena de ser multadas con cinco salarios mínimos cada 30 días por el incumplimiento de la disposición.

2.1 También exención de pago de impuestos a las importaciones de papel, fotografías, películas, grabados, cartones, planchas, tintas litográficas, materias primas, insumos, maquinarias de impresión o edición de libros.

2.2 Igualmente la legislación establece que para lograr su objetivo de promover el acceso amplio y democrático de las personas al libro y la cultura, se crea el Consejo Intersectorial para la Política del libro, la Lectura y las Bibliotecas (CONLIBRO); se otorga el carácter de industria a la edición, distribución y venta de los libros con todos los efectos legales y de promoción económica y editorial y dispone que las empresas dedicadas a la impresión, edición y publicación de libros que no paguen impuesto sobre la renta durante 10 años.

2.3 Adicionalmente la norma legal establece tarifa postal preferencial o reducida. Igualmente las empresas que realicen donaciones de dinero para la construcción, dotación o mantenimiento de bibliotecas tendrán derecho a calcular el 150% del valor real donado para efectos de calcular el impuesto sobre la renta correspondiente al período gravable en que se realice la donación.

2.4 La Ley establece la creación de un fondo económico especial para el fortalecimiento del sistema nacional de bibliotecas llamado "FONDOLIBRO" para

manejar los recursos que generará, los cuales serán destinados a promover medios que faciliten el acceso de la comunidad.

- 2.5 Como podemos ver es una ley que establece grandes incentivos, por lo que la creación de una zona franca de producción de libro sería redundante e innecesaria por su bajo aporte, que no es superior a los incentivos de la Ley Nacional del Libro, que su objetivo está claramente detallado en la Ley No. 502-08, del 18 de diciembre del 2008, del Libro y bibliotecas, además de que establece carga al Estado (ver párrafo del artículo 3), y por último para su aplicación enlaza tres ministerios, al Ministerio de Cultura para la organización del espacio físico, al Ministerio de hacienda para supervisar el Consejo Ejecutivo de la Zona Franca de producción de Libro, y el Ministerio de Educación que asumirá los costos en que incurra el Estado, lo que conllevaría a la inaplicabilidad de la norma, por la falta de coordinación de estos tres Ministerios.

ANÁLISIS CONSTITUCIONAL

Luego del análisis constitucional en torno a la iniciativa objeto de este informe, desarrollaremos nuestras consideraciones al respecto.

El papel del legislador para someter una iniciativa de esta naturaleza, está fundamentado en el numeral 10 del artículo 63 de la Constitución, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 63. – Derecho a la educación. Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones. En consecuencia:

10)... El Estado definirá políticas para promover e incentivar la investigación, la ciencia, la tecnología y la innovación que favorezcan el desarrollo sostenible, el bienestar humano, la competitividad, el fortalecimiento institucional y la preservación del medio ambiente. Se apoyará a las empresas e instituciones privadas que inviertan a esos fines;...”

Es importante indicar que la educación es un derecho fundamental, por lo tanto es inherente, indispensable, inalienable y esencial para el desarrollo pleno de la persona,

sin embargo, no sólo es un derecho que tienen las personas sino, que además, se constituye en un servicio público que tiene una función social.

Por tanto, como servicio público, corresponde al Estado velar por la calidad de la educación en la Republica Dominicana, facilitando los mecanismos financieros para hacer posible el acceso a la educación de todas las personas, es así que, la inversión del Estado en la educación deberá ir en aumento y bajo los parámetros de sostenibilidad, y corresponde al Estado garantizar el aprovisionamiento de los recursos para el financiamiento de la educación, la ciencia y la tecnología.

Sin embargo, no obstante nuestras consideraciones, sugerimos referirnos al análisis legal de esta iniciativa, contenido en el presente informe.

ANÁLISIS DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

Después de analizar el proyecto de ley en cuanto al aspecto de la técnica legislativa, ENTENDEMOS oportuno hacer los siguientes señalamientos:

- 1- Sugerimos en el título la eliminación de la frase "Proyecto de", en el entendido que la misma representa el estado de la iniciativa al momento de ser depositada en la cámaras legislativas para su estudio, no así el título que llevará la ley una vez sea aprobada, Al respecto el Manual de Técnica Legislativa, en el punto 5.2" expresa: "La norma debe de estar relacionada con el tiempo en que la ley entra en vigencia y se aplica, no con el que se la elabora y se aprueba". De lo antes señalado sugerimos la siguiente redacción:

"Ley Mediante el cual se Crea La Zona Franca de Producción Nacional del Libro".

2. El contenido del considerando sexto hace mención de los logros alcanzado en el sector educativo por el Presidente de la República Doctor Leonel Fernández; al respecto, debemos señalar que este tipo de redacción es propia de resoluciones de reconocimientos no así de leyes. Los textos normativos no deben de contener los ensalzamientos, aparte de no corresponder su contenido con la realidad del momento en el entendido de que no es el presidente actual; debiendo los considerando expresar solo las razones sociales, legales y económicas que ameritan la creación de la norma. Por lo que sugerimos su eliminación.

3. De los elementos técnicos, hemos observado que el proyecto adolece de dos artículos que indiquen el objeto y el ámbito de aplicación, lo cual es necesario para identificar los objetivos de la ley su alcance y asegurar la comprensión y la correcta aplicación de esta. El objeto debe ser diferente al mandamiento principal, señalando los elementos a resaltar, sin que se repita con la asignación del mandato principal. Recomendamos los siguientes artículos.

CAPITULO I

HA DADO LA SIGUIENTE LEY

Artículo: "Objeto: la presente ley tiene por objeto crear la zona franca de producción del libro en la Republica Dominicana con el propósito de reducir los costos de producción y precios finales de los libros y textos literarios y culturales".

Artículo "Ámbito de aplicación. Esta ley es aplicable en todo el territorio de la República Dominicana".

4. En relación a los artículos hemos observados que el proyecto de ley no contiene epígrafes, por lo que sugerimos le sea agregados a todos los artículos contentivos de todo el texto normativo un resumen de su contenido o lo que es lo mismo un título breve y claro del contenido de la norma, en virtud, de que todos los artículos sin excepción deben llevar un epígrafe.

Ejemplo el artículo 03 del proyecto:

Artículo 2: el Ministerio de Cultura organizará la zona franca de producción de libro en un espacio físico, donde se instalaran las editoras y productoras de libros.

Redacción recomendada:

Artículo.- 2: Organización. El Ministerio de Cultura organizará la zona franca de producción de libro en un espacio físico, donde se instalaran las editoras y productoras de libros.

En relación al artículo 6 el cual expresa: *"queda derogada toda ley, decreto o resolución, así como parte de ella que sean contrarias a la presente ley"*. Al respecto es preciso señalar que el Manual de Técnica Legislativa en su punto 6.3 sobre derogaciones, establece *"Las derogaciones de las leyes deben ser hechas con toda precisión, indicando con certeza las leyes por su número y su nombre completo, evitándose las derogaciones genéricas e indeterminadas, pues las mismas generan incertidumbre y le restan calidad a la ley."* Por lo

antes señalado sugerimos su eliminación o la indicación de las normas que quedan derogadas o modificadas en parte o total.

En ese mismo orden, y con respecto a la entrada en vigencia, según la técnica legislativa estas deben de ser colocadas dentro del título de DISPOSICIONES FINALES y de la misma manera que las transitorias, tampoco van numeradas, en tal virtud y basándonos en criterios de técnica legislativa, proponemos que la parte final del proyecto diga como sigue:

DISPISICIONES FINALES

PRIMERA. Derogación. Queda derogada la ley No.....

SEGUNDA. Entrada en Vigencia. La presente ley entra en vigencia a partir de su promulgación y publicación según lo establecido en la Constitución de la República y transcurridos los plazos fijados en el Código Civil Dominicano.

Después de analizar el proyecto de ley en el aspecto técnico legislativo ENTENDEMOS que la Comisión encargada del conocimiento del proyecto, se aboque a su estudio, tomando en cuenta los elementos antes indicados.

Atentamente,

Wenel D. Félix
Director

WF/l-c-tl