



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Dirección Técnica de Revisión Legislativa

Santo Domingo de Guzmán, D.N.
22 de septiembre de 2021.

DETEREL /2021

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

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

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

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

Asunto : Opinión sobre proyecto de ley de agricultura familiar

Ref. : **Exp. 00766-2021-SLO-SE.**

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

Contenido:

Se trata de un proyecto de ley que tiene por objeto establecer un marco jurídico de referencia, para definir e implementar políticas y estrategias que declaren de interés público y garanticen de manera permanente y con carácter de prioridad nacional, la preservación, promoción y desarrollo de la agricultura familiar. Esta iniciativa fue presentada por el señor **Aris Yván Lorenzo Suero**, Senador de la República, por la provincia de Elías Piña.

Facultad Legislativa Congressional:

La facultad legislativa congressional 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 sustenta y toca las siguientes disposiciones legales:

Dirección Técnica de Revisión Legislativa

- 1) La Constitución de la República;
- 2) La Ley no. 1-12, de fecha 25 de enero 2012, Estrategia Nacional de Desarrollo 2030;
- 3) La ley No. 6186, de fecha 12 de febrero de 1963, Ley de Fomento Agrícola;
- 4) La Ley no. 8, de fecha 8 de septiembre de 1965, que determina las funciones del Ministerio de Agricultura;
- 5) La ley No. 659, de fecha 12 de marzo de 1965, que modifica la Ley de Fomento Agrícola;
- 6) La ley No. 64-00, de fecha 18 de agosto del año 2000, Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Análisis legal, constitucional y de la técnica legislativa

1) Observamos que los artículos del proyecto de ley no establecen un mandato específico que esté desarrollado en el propio cuerpo de la ley, más bien, se limitan a expresar un deber de cumplimiento por parte del Estado. Es preciso señalar que este tipo de artículo es descrito por la técnica legislativa como “artículos declaratorios”, que son aquellos que “definen una calidad o un derecho sin contener mandato de ejecución. Aunque es valedero su uso de forma limitada, en el caso de la especie, responde a casi la totalidad del contenido del proyecto de ley, lo que no resulta adecuado para la implementación y aplicación de la norma, ya que garantiza un cumplimiento concreto, ya que se traduce en una ejecución posterior y circunstancial a ser desarrollada e implementada por el Estado.

1.1- Al respecto, los manuales de técnica legislativa, tanto del Senado de la República como de la Cámara de Diputados, establecen que los artículos deben contener los mandatos de la ley y aquellas decisiones que “crean nuevas situaciones jurídicas y que norman la vida en sociedad”, por lo que estos deben precisar con toda claridad el mandato o disposición.

1.2- Del mismo modo, la Constitución de la República, establece el mandato guía a ser desarrollado por el Estado, expresado en el numeral 3 del artículo 51, el cual establece: *Se declara de interés social la dedicación de la tierra a fines útiles y la eliminación gradual del latifundio. Es un objetivo principal de la política social del Estado, promover la reforma agraria y la integración de forma efectiva de la población campesina al proceso de desarrollo nacional, mediante el estímulo y la cooperación para la renovación de sus métodos de producción agrícola y su capacitación tecnológica.* Es por esto, que al ser un mandato de rango constitucional, el mismo se irradia a todos los órganos y entes del Estado, para ser desarrollo e implementado por estos.

1.3- Es por todo lo antes expresado, no es necesario que el proyecto de ley establezca mandatos de deberes de cumplimiento por parte del Estado, ya que este fue establecido en la Constitución de la República, no resultando además conveniente para

Dirección Técnica de Revisión Legislativa

la implementación y aplicación de la norma dado su carácter circunstancial y de cumplimiento a futuro.

2) Los artículos 18, 19, 20 y 21, expresan:

Artículo 18.- Ente Rector. El Estado establecerá o estipulará el ente rector para la promoción de la Agricultura Familiar a los efectos de que cumpla la función de órgano central de coordinación para la implementación de la política nacional en la materia y la ejecución de los programas respectivos. En tanto no se haya creado una dependencia con competencia específica, esta obligación quedará a cargo del Ministerio de Agricultura.

Artículo 19.- Obligaciones. En el ejercicio de sus funciones, el Ente Rector:

- a. Aplicará los principios de derechos humanos establecidos en la ley, tratados y otros instrumentos jurídicos internacionales aplicables;
- b. Conducirá la promoción y desarrollo de la agricultura familiar, considerando su importancia en la seguridad alimentaria y nutricional, así como la protección de la biodiversidad, el uso sostenible de los recursos naturales, las acciones de mitigación y de adaptación al cambio climático;
- c. Definirá las estrategias y desarrollará los programas que permitan cumplir con la finalidad y objetivos de esta norma;
- d. Trabajará estrechamente con los representantes de la sociedad civil y tomará en consideración sus opiniones, respetando las prácticas ancestrales de las comunidades.

Artículo 20.- Cometidos. Las atribuciones y cometidos que se asignen al ente rector para la coordinación y fomento de la agricultura familiar estarán sujetos a las normas y circunstancias propias del país. Sin perjuicio de lo anterior, sus principales cometidos son:

- a. Formular, adoptar y revisar las políticas nacionales en materia de agricultura familiar, asegurando que sean consistentes con las lineamientos internacionales establecidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible;
- b. Asesorar al Gobierno y llevar a la práctica las políticas y estrategias de desarrollo de la agricultura familiar, coordinando las diversas actividades y actores involucrados, en el plano nacional, regional y local;
- c. Determinar los indicadores adecuados para medir el progreso en la aplicación de la ley de agricultura familiar. Los indicadores establecidos deben ser específicos, comprobables y limitados en el tiempo;
- d. Reunir la información pertinente y asegurar que sea compartida y difundida entre todos los actores, en el formato correcto y con contenido adecuado para su accesibilidad y comprensión por una diversidad de usuarios individuales, grupales o institucionales;

Dirección Técnica de Revisión Legislativa

- e. Presentar sugerencias que permitan armonizar las políticas sectoriales y formular recomendaciones para los cambios requeridos en base a los datos obtenidos en el proceso de participación y vigilancia;
- f. Establecer las prioridades y coordinar la asignación de recursos en conformidad con dichas prioridades;
- g. Presentar ante la entidad competente o los órganos del Estado correspondientes, propuestas para formular leyes, disposiciones reglamentarias o políticas relativas a la agricultura familiar o para introducir enmiendas a las leyes, los reglamentos o las políticas vigentes al respecto;
- h. Presentar informes al Congreso Nacional sobre el estado de aplicación de la ley de agricultura familiar, así como las observaciones finales de los órganos de vigilancia de los tratados internacionales que hayan evaluado la actividad del país en esta materia.

Artículo 21.-Composición plural. La coordinación y toma de decisiones debe reflejar el carácter multisectorial de la actividad de agricultura familiar, con participación de representantes del gobierno, la sociedad civil, el sector privado y los gremios, la academia, universidades, institutos de investigación y estadísticas. Los representantes gubernamentales deberán ser funcionarios del más alto nivel, con el objeto de asegurar que el desarrollo y fomento de la agricultura familiar reciba la prioridad adecuada. La Ley regulará la participación de los representantes no gubernamentales.

2.1- Observamos que de modo impreciso los artículos crean un "Ente rector para la promoción de la Agricultura Familiar". Al respecto, es preciso señalar que todo órgano o ente del Estado que se cree debe acogerse a las directrices establecidas por la Ley núm. 247, Orgánica de la Administración Pública, la cual establece en su artículo 7:

Artículo 7.- Requisitos para la creación de entes y órganos. La creación de entes y órganos administrativos se sujetará a los requisitos siguientes:

1. Indicación de su misión y delimitación de sus competencias o atribuciones, y motivación de su creación en base a sus fines, objeto, régimen jurídico y medidas de resultado y estudio previo del impacto de su creación en la racionalidad, eficacia y eficiencia administrativa en el sector;
2. Determinación de su forma organizativa, su ubicación en la estructura de la Administración Pública y su adscripción funcional y administrativa;
3. Previsión de las partidas y créditos presupuestarios necesarios para su funcionamiento;
4. Determinación de los cargos de máxima jerarquía, su integración y designación.

Dirección Técnica de Revisión Legislativa

No obstante, la Constitución de la República establece en su artículo 138, el principio de jerarquía, como uno de los principios a la cual está sujeta la Administración Pública, establecido que *“La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado.”* De igual modo, el numeral 15, del artículo 12, de la Ley núm. 247, Orgánica de la Administración Pública, establece *“Los órganos de las Administración Pública estarán Jerárquicamente ordenados y relacionados de conformidad con la distribución Vertical de atribuciones en niveles organizativos. Los órganos de inferior jerarquía estarán sometidos al a dirección, supervisión y control de los órganos superiores de la Administración Pública con competencia en la materia respectiva, los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos Jerárquicamente subordinados mediante instrucciones y órdenes.....”*

Todo esto lo señalamos, atendiendo a que por la naturaleza de la actividad que el proyecto de ley pretende regular existe el Ministerio de Agricultura, el cual es el órgano de la administración pública encargado de regular, desarrollar y fomentar las actividades agrícolas en todas sus expresiones. Además, la propia Ley núm. 247, establece en su artículo 8 sobre la *“Supresión o modificación de entes y órganos”* que *“no podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprimen estos órganos preexistentes o se les restringe debidamente sus competencias”*.

Partiendo de lo antes señalado, entendemos que no es necesaria la creación de un ente que se encargue del desarrollo de la agricultura familiar, aspectos que son competencias de un órgano de carácter superior como es el caso del Ministerio de Agricultura.

3) Los artículos 23 y 24 del proyecto de ley establecen:

Artículo 22.- Monitoreo. Se creará un sistema de vigilancia integrado que, tomando en consideración el tipo de instituciones existentes, sus atribuciones y capacidades, obligue a las autoridades y entidades pertinentes en todos los niveles a:

- a. Recopilar datos relacionados con la agricultura familiar, empleando metodologías y procesos de vigilancia que se ajusten a los principios de derechos humanos establecidos por ley;
- b. Desagregar los datos recopilados por edad, sexo, situación y grupo;
- c. Evaluar el progreso alcanzado en la práctica de la agricultura familiar en el país;
- d. Establecer o identificar mecanismos de alerta temprana.

Artículo 23.- Evaluación externa. El sistema de vigilancia estará dirigido por un órgano especializado, autónomo y externo al sistema, con los recursos humanos y financieros necesarios y la credibilidad suficiente, que asegure la efectiva vigilancia y verificación del cumplimiento de las normas y principios de promoción del modo de vida y producción en régimen de agricultura familiar.



Dirección Técnica de Revisión Legislativa

2.1- Como se observa los artículos establecen la creación de un “sistema de vigilancia integrado”, el cual estará “dirigido por un órgano especializado, autónomo y externo al sistema”.

Al respecto, es importante señalar que un “sistema” responde a la integración de un grupo de órganos y entes del Estado, que desarrollan de forma coordinada una actividad en común bajo la coordinación de un órgano rector de la actividad de que se trate. En el caso de la especie, lo desarrollado en el artículo no responde a esta condición. Del mismo modo, no se dice quiénes lo integran ni quién los coordina; creando vaguedad y falta de precisión a la norma, lo que pone en peligro su implementación. Sugerimos su eliminación.

2.1 Finalmente, si eliminamos del proyecto los artículos de enunciados de principios de cumplimiento que no establecen mandatos directos y desarrollados en el propio texto del proyecto; si eliminamos los artículos 18, 19, 20 y 21 que establecen la creación del ente; y por último los artículos 22 y 23 sobre la creación del sistema, solo nos quedaría las disposiciones iniciales no normativas sobre el objeto, ámbito, definiciones y principios y las finales, sobre la entrada en vigencia.

A partir de lo planteado, esta dirección sigue a la comisión encargada de su estudio y decisión, observar los planteamientos vertidos en este informe para la ponderación de la necesidad del proyecto de ley objeto de estudio.

Atentamente,

Wenel D. Félix. F.
Director.

WF/og.