



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DETEREL 277/2018.

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

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 el Instituto Dominicano de las Leguminosas (INDOLEGUMINOSAS)

Ref. : Expediente **No. 00724-2018-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.

Facultad Legislativa Congressional:

La facultad legislativa congressional 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



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

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:

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



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

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.

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

Análisis Legal

1.- 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 el artículo 21 establece una estructura y organización interna, a saber:

Artículo 21. Estructura Operativa. El Director Ejecutivo ejercerá las funciones en base a la estructura operativa básica, siguiente:

- 1) Un Subdirector Administrativo y Financiero;
- 2) Un Subdirector Técnico;
- 3) Un Gerente Agrícola;
- 4) Un Gerente Industrial;
- 5) Un Gerente Comercial;
- 6) Un Asesor Legal.

1.1.- Sobre la organización de los ministerios, el artículo 27 de la ley 247-12 establece: **"Artículo 27.- Organización interna de los ministerios.** La organización interna de los ministerios será establecida mediante reglamento de él o la Presidente de la República, a propuesta del Ministerio de Administración Pública, de conformidad con los principios rectores y reglas básicas de organización y funcionamiento de la Administración Pública establecidos en la presente Ley Orgánica. La elaboración de la propuesta de organización deberá ser realizada por el Ministerio de Administración Pública en coordinación con el ministerio correspondiente. Los órganos de los ministerios con competencias sustantivas se relacionarán jerárquicamente en una estructura descendente de acuerdo a los siguientes niveles: viceministerios, direcciones generales, direcciones, departamentos, divisiones y secciones".

1.2.- Como puede observarse, la organización interna de los ministerios está reservada al reglamento de la ley, establecida por el presidente de la República a propuesta del ministerio de administración pública y en coordinación con la entidad correspondiente, por tanto, el legislador queda impedido de establecer dicha



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

organización interna, como se realiza en este proyecto. Por tanto, recomendamos la eliminación del artículo 21 del proyecto.

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:

"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



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

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 las siguientes observaciones:

1.- El artículo 7 del proyecto establece las funciones del instituto y a su vez el 8 determina sus atribuciones. Al respecto, debemos señalar en las diferencias entre funciones y atribuciones. Una función de un órgano se refiere a aquellas obligaciones que el órgano debe desarrollar, estas por lo regular son de carácter general, dejando las actuaciones a los órganos inferiores. Las atribuciones, por su parte, son aquellos mandatos específicos que deben ser realizados y ejecutados por los diferentes órganos.

1.1.- En la especie, el legislador dividió en el artículo 7 las funciones y en el 8 las atribuciones, estableciendo tanto mandatos generales como mecanismos de actuación de los órganos de dirección, como lo son el Consejo y el director Ejecutivo, los cuales ameritan ser adecuados.

1.2.- Asimismo, el legislador en el artículo 12 de la iniciativa no desarrollo las atribuciones del Consejo, sino que se limitó a mencionar algunos de ellos.

1.3.- A partir de lo señalado recomendamos una adecuación del artículo 7, para concentrar en ellos las funciones del instituto; la fusión del artículo 8 en con el 7; reestructuración del artículo 12 y del 22. En los casos del artículo 12 y el 22 modificar el epígrafe y la parte dispositiva, para donde diga funciones se refiere a atribuciones, y en el caso del 7 el epígrafe será funciones, como sigue:

Artículo 7. Funciones: El Instituto Dominicano de las Leguminosas de la República Dominicana (INDOLEGUMINOSAS) tiene las siguientes funciones:

- 1) Buscar nuevas alternativas técnicas y financieras que permitan reducir los costos de producción y aumentar la rentabilidad para los productores;



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

- 2) 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;
- 3) Fomentar la siembra de leguminosas en todo el país de acuerdo a las exigencias del cultivo y las condiciones agroclimáticas;
- 4) Suministrar insumos y materiales al sector de leguminosas, cuando las circunstancias así lo requieran;
- 5) 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.
- 6) Investigar técnicas sobre el mejoramiento de variedades y prácticas culturales que puedan ser útiles a los productores;
- 7) Mantener estrechas relaciones y coordinación con todas las instituciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras ligadas al cultivo, producción, mercadeo y exportación;
- 8) Mantener boletines estadísticos anuales sobre el cultivo, producción, mercadeo, importación y exportación;
- 9) Promover estudios especializados y la capacitación técnica en estaciones experimentales del país o extranjeras;

Artículo 12. Atribuciones del Consejo Directivo. El Consejo Directivo del el Consejo Directivo del Instituto Dominicano de las Leguminosas tiene las siguientes atribuciones:

- 1) Trazar, aprobar y orientar la política de leguminosas de la República Dominicana;
- 2) así como aprobar el presupuesto general de ingresos y gastos de la Institución.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

- 3) 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;
- 4) Procurar una estrecha y permanente coordinación y colaboración con todos aquellos organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros relacionados con este subsector productivo;
- 5) 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.
- 6) Certificar plantas de leguminosas para siembra, a fin de obtener mejores resultados de productividad;
- 7) Promover asesoramiento técnico y capacitación a los productores, en las áreas indicadas por el INDOLEGUMINOSAS;
- 8) Estructurar un programa anual de trabajo y rendir las memorias correspondientes a cada año.

Artículo 22. Atribuciones. El Director Ejecutivo del Instituto Dominicano de las Leguminosas (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;
- 3) Representar al INDOLEGUMINOSAS ante la comunidad nacional e internacional;
- 4) Suscribir los acuerdos y contratos correspondientes de las operaciones del organismo;



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

- 5) Estructurar un programa anual de trabajo y rendir la memoria correspondiente a cada año;
- 6) Elaborar el presupuesto de ingresos y gastos de la Institución;
- 7) Firmar junto al presidente del Consejo Directivo o quien este delegue, todos los pagos u obligaciones financieras del INDOLEGUMINOSAS;
- 8) 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.
- 9) Elaborar el manual de funciones y descripción de puestos de toda la estructura técnico y administrativa y someterlo a la aprobación del Consejo Directivo;
- 10) 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.
- 11) 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;
- 12) 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.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

- 13) Asesorar a los productores sobre créditos agrícolas para la producción de leguminosas;
- 14) Mantener una campaña permanente de prevención y control contra enfermedades y plagas, que afectan estos cultivos;
- 15) Elaborar boletines con información técnicas para su difusión entre sectores interesados, a los fines de estos se mantengan actualizados;
- 16) 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 República Dominicana u otro organismo público o privado competente;

A partir de las recomendaciones anteriores es necesario reenumerar la ley.

1.4.- La parte final del proyecto consigna los epígrafes como DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y DISPOSICIONES FINALES, sin embargo, solo aparece una disposición transitoria y una final, recomendamos sea colocado en singular, como sigue:

DISPOSICIÓN FINAL
DISPOSICIÓN TRANSITORIA

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