



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

Santo Domingo de Guzmán. D.N.
26 de marzo de 2019.

DITEREL 113/2019

A la : Comisión Permanente de **Cultura**

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

CC : **Mercedes Camarena Abreu**
Secretaria General Legislativa Interina.

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

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley que establece el régimen de Incentivo y fomento del Mecenazgo cultural en la República Dominicana.

Referencia. : Exp. **01002-2019-PLE-SE Of.: 00104 d/f 18-03-2019**

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 del Proyecto de Ley:

Se trata de un proyecto de ley que busca establecer y regular el mecenazgo cultural en la República Dominicana, como un mecanismo que permita a personas incentivar la creación cultural, recibiendo a cambio incentivos fiscales.

Explicación Definitoria

El mecenazgo, según define el propio proyecto es la "Protección mediante el apoyo económico total o parcial, que con carácter de donación no remunerativa realizan personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, a artistas o a instituciones culturales sin fines de lucro para la creación de obras de arte y la implementación de proyectos y propuestas, cuyo interés exclusivo sea la realización de actividades artísticas y culturales de interés general".



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

Legislación Comparada

El mecenazgo cultural, como mecanismo de impulso de la creación artística, ha sido establecido en varios países americanos:

- 1.- Mediante la ley 49/2002 España estableció el Régimen Fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.
- 2.- Mediante la ley 2264, Argentina estableció el régimen de mecenazgo.
- 3.- Mediante la Ley 18,985, Chile estableció la ley de donaciones culturales.

Asimismo, Francia, México, Brasil y los Estados Unidos Americanos han establecido este tipo de legislaciones.

Se trata por tanto, de una iniciativa de acogida amplia, tanto en el ámbito americano como europeo.

Análisis Legal

1.- El artículo 2 del proyecto refiere al ámbito de aplicación. El ámbito de aplicación es definido por el Manual de Técnicas Legislativas como el territorio, lugar o persona en que se aplica la ley en cuestión. Dicha identificación guarda una estrecha relación con la seguridad jurídica y la precisión al momento de aplicar la Ley. Así, una ley que crea una unidad territorial solo es aplicable en el sitio donde se crea, lo propio con una provincia ecoturística o aquellas dirigidas a la región fronteriza, al igual que el otorgamiento de una pensión.

1.1.- En la especie, el proyecto señala en el epígrafe del artículo 2 un ámbito de aplicación, pero no indica el territorio de su aplicación, sino que refiere a objetivos a lograr, o sea, particularidades explícitas a lograr como metas específicas.

1.2.- Por tanto, no se trata de un ámbito de aplicación, sino de objetivos de la ley, asimismo, posee un párrafo, y los objetivos no contienen párrafo, por lo que recomendamos modificar el epígrafe y el artículo como sigue:

Artículo 2. Objetivos. Los objetivos de esta ley son los siguientes:

1. Estimular y proteger la formación de profesionales en los ámbitos de la



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

creación artística, gestión, gerencia y administración de proyectos, orientados al fomento, desarrollo, innovación y modernización del sector cultural;

2. Fomentar el coleccionismo público y privado, mediante el estímulo a la compra directa de obras u objetos de arte a los artistas o las instituciones de intermediación comercial dentro de esa especialidad (galerías de artes y afines), legal y lícitamente constituidas a tales fines;
3. Incentivar las donaciones económicas para programas sin fines de lucro, generados por instituciones públicas y privadas;
4. Estimular el apadrinamiento y patrocinio de proyectos, propuestas y programas de investigación académica, científica y cultural; así como la divulgación artística y cultural a través de la edición de publicaciones especializadas; exposiciones de arte, concursos de arte y literatura, producciones audiovisuales o radiofónicas, ferias artesanales, foros, conferencias y congresos nacionales e internacionales relacionados con la actividad artística y cultural;
5. Promover las artes y la artesanía nacional, como ejes sobre los cuales se sustentan una buena parte de la memoria visual de la cultura y la identidad nacional;
6. Promover la preservación, restauración, puesta en valor de bienes inmuebles y muebles pertenecientes al patrimonio cultural de la nación;
7. Estimular el fomento y la formación de capacidades técnicas para las academias y centros de formación en el sector artístico y cultural;
8. Desarrollar actividades que contribuyan a fortalecer y articular la productividad en la economía y la industria de la cultura.

1.3.- Dado que el proyecto de ley no posee ámbito de aplicación, recomendamos sea adicionado el artículo, que será como sigue:

Artículo 3. Ámbito de aplicación. Esta ley es aplicable en todo el territorio nacional.

2.- El artículo 4 del proyecto establece la creación del Consejo Nacional de Mecenazgo. Como tal indica que el consejo es un órgano rector de la Dirección General de Mecenazgo, dándole la facultad de velar por el cumplimiento de todas las operaciones relativas al mecenazgo.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

2.1.- El Consejo Nacional de Mecenazgo está concebido por el proyecto como un consejo que será el rector de la Dirección General de Mecenazgo (ver opinión sobre la concepción de dirección general), sin embargo, aparece colocado encabezando las disposiciones orgánicas, sin haber procedido a establecer de forma precisa y ordenada la dirección u órgano de que se trate y después de ello los órganos internos que le son propios. En este sentido, el consejo se erige como el órgano máximo de la dirección, de allí que debe estar como parte de la estructura propia de la dirección general correspondiente.

2.2.- A partir de esta observación, el consejo debe ser colocado debajo de la dirección general de Mecenazgo propio del artículo 15.

0.2.- El artículo 5 del proyecto dispone la integración del Consejo de Mecenazgo. Al respecto señala que estará integrado por:

Artículo 5.- Integración del CONME. El Consejo de Mecenazgo estará integrado por los siguientes miembros:

- 1) El ministro de Cultura o un representante, quien lo presidirá;
- 2) El ministro de Hacienda o un representante;
- 3) Dos (2) representantes de las ONG culturales de mayor representatividad nacional, elegidos entre ellos;
- 4) El rector de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), en su ausencia el decano de la facultad de artes de dicha institución;
- 5) Un (1) representante del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP);
- 6) El secretario general de la Liga Municipal Dominicana;
- 7) Un especialista en gestión de programas y planificación cultural, designado por el presidente de la República;
- 8) Un especialista en gestión financiera impositiva y cultural, designado por el presidente de la República;
- 9) El director general de Mecenazgo, con voz pero sin voto.

0.2.1.- De la integración del Consejo resalta, en primer término, el numeral 3, relativo a los representantes de ONG culturales de mayor representatividad. Al respecto, huelga



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

señalar que, en primer término, el relativo a mayor representatividad es ambiguo e impreciso, puesto que no es posible medir objetivamente una representatividad, puesto que pueden existir ONGs con representatividad local positiva. Por igual, no existen mecanismos que impliquen una representación de un colectivo que previamente no se encuentra unido ni existen parámetros para ello y la elección. Es preferible buscar otra representación posible en el campo del arte y la cultura.

02.2.- Hay que observar que el numeral 4 da participación a la UASD por sobre otras universidades. Este mandato puede tratarse de una discriminación, en tanto otras universidades realizan actividades culturales e imparte esta materia y, además, tienen presencia activa en la educación en estos términos.

02.3.- El numeral 5 aduce la presencia de un representante del Consejo de la Empresa Privada. Al respecto del análisis de las atribuciones del indicado Consejo, no encontramos justificación posible de la presencia de los indicados consejeros.

3.- El artículo 8 del proyecto dispone que el funcionamiento interno del consejo será dispuesto por reglamento. Al respecto es preciso señalar que este mandato no es cónsono con el artículo 35 de la ley 247-12 en su párrafo gramatical segundo, que dispone: "La ley o decreto de creación respectivo determinará la integración de la representación de los sectores organizados, económicos, laborales, sociales y culturales y de cualquier otra índole, su organización interna; su funcionamiento y su dependencia al ministerio afín a su misión".

3.1.- Por tanto, este proyecto viola las disposiciones de la ley orgánica de administración pública 247-12, en lo que respecta a determinar las atribuciones propias de los órganos y consejos del Estado, los cuales no pueden ser desarrollados por reglamento. Es preciso se establezcan en el propio proyecto su funcionamiento.

4.- Los artículos 9, 10 y 11 establecen lo siguiente:

Artículo 9.- Financiamiento del CONME. El Consejo de Mecenazgo (CONME) recibirá el cinco por ciento (5%) del total de los fondos generados mediante la ejecución de la presente ley. Estos recursos serán utilizados para sustentar sus gastos administrativos y técnicos.

Artículo 10.- Registros contables del CONME. Los registros contables de ingresos, egresos y balances anuales que lleve el Consejo de Mecenazgo (CONME) se regirán por lo establecido en la Ley No.126-01, del 27 de julio de 2001, que crea la Dirección



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

General de Contabilidad Gubernamental, que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República, y podrá solicitar la colaboración y asesoría de la Contraloría General de la República, la Cámara de Cuentas, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y otras entidades públicas que formen parte del sistema de control y buena administración de fondos.

Artículo 11.- Plazos. El Consejo de Mecenazgo (CONME) dispondrá de las medidas administrativas y técnicas que fueren necesarias para la comprobación y evaluación de cualquier situación, que por causa de fuerza mayor impida al donante cumplir con los plazos contenidos en el proyecto presentado.

Párrafo.- El CONME puede, mediante autorización motivada, otorgar una ampliación del plazo o de lo contrario recomendar la sanción correspondiente, conforme a los procedimientos técnicos y legales establecidos en la presente ley y su reglamento de aplicación.

4.1.- Como puede observarse, estos artículos no pueden formar parte de las atribuciones y ejecutorias del consejo, en tanto existe un órgano particular, como es la dirección de mecenazgo, quien debe tener el financiamiento, establecer los criterios de registro contable y los plazos de lugar. En ese sentido, el consejo es exclusivamente un órgano de políticas y toma de decisiones relativas a cuestiones a desarrollar por la dirección y su director y la propia ley, tal como lo establece el artículo 4 del proyecto, no puede poseer presupuesto particular de actuación ni tampoco registro contable. Dicho consejo como órgano interno de la dirección recibe los recursos asignados a ella. Sugerimos así que estos artículos sean dispuestos como parte de los mecanismos de financiamiento y presupuesto que deben acompañar a la dirección de mecenazgo, lo que no establece en este proyecto (ver análisis sobre patrimonio).

5.- El artículo 13 del proyecto dispone la creación de la dirección general de Mecenazgo, adscripción, condición y autonomía, pero fijó criterios de sede ni la posibilidad de que se establezca. A partir de ello, sugerimos el siguiente artículo.

Artículo. Sede. La Dirección General de Mecenazgo tendrá su sede en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional y podrá establecer oficinas en todo el ámbito de la geografía nacional.

6.- El proyecto de ley dispone en su artículo 13, la creación de la dirección general de Mecenazgo. Al respecto es preciso señalar lo siguiente:



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

6.1.- El artículo 27 de la ley 247-12 dispone: "Artículo 27.-Organización interna de los ministerios. La organización interna de los ministerios será establecida mediante reglamento del 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".

6.2.- Como puede observarse, este artículo creó una estructura descendente de órganos centralizados dependientes del Estado y establecida mediante reglamento por el presidente de la República, con una nomenclatura propia, dentro de la que destaca la dirección general. Esta debe verse como un órgano del Estado, con carácter centralizado, que puede ser creado por ley o decreto, el cual se relaciona como una forma dependiente, no autónoma, con los ministerios. Identificado así la dirección general, dicho órgano, por aplicación del mandato del artículo 27, no puede crearse por ley bajo los criterios propios de una entidad autónoma del Estado, puesto que esta condición y nomenclatura (dirección general) está reservada a entidades dependientes creadas por decreto.

6.3.- Es posible considerar que la finalidad de este criterio de aplicación encuentra sustento en la homogeneidad que debe primar en la organización centralizada administrativa del Estado, en el sentido de no disponer creaciones de órganos de naturaleza distinta con las mismas nomenclaturas, sino observar aquellos que le pueden ser utilizados con otra nomenclatura, amparados por el artículo 141 de la Constitución y el 51 de la ley 247-12. Al respecto, los órganos actuales que pueden ser destinados como órganos autónomos del Estado, sin que se vea afectado de antinomia legislativa con el artículo 27 de la ley 247-12, son los institutos y las corporaciones. Por tanto, bien puede la ley crear el Instituto Nacional de Mecenazgo, con todas las características de un órgano autónomo del Estado, adscrito al Ministerio de Cultura, en consonancia con la ley.

6.4.- A partir de lo señalado, sugerimos, sin menoscabo de nuestra consideración vertida en el análisis de contenido, que la dirección general, sea un instituto, bajo el nombre de Instituto Nacional de Mecenazgo.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

7.- El párrafo del artículo 19 aparece la letra NO entre comillas. Al respecto, el Manual de Técnicas legislativas recomienda que las comillas no deben ser usadas en las leyes.

8.- El artículo 25 del proyecto dispone que el Consejo de Mecenazgo brindará asesoría técnica. Al respecto, dicha atribución de ser del director de la dirección de mecenazgo.

9.- La evaluación de la solicitud de crédito no debe ser una atribución del consejo, puesto que tales criterios pertenecen a otras entidades de naturaleza privada.

10.- Del artículo 18 y siguientes del proyecto se establecen los requisitos para las exenciones fiscales, declaración de beneficiarios, evaluación de solicitudes, todo previo a la evaluación de criterios. Del análisis de su contenido es posible observar que las disposiciones no se encuentran dispuestas en un sentido lógico y ordenado, siguiendo el orden de prelación de las ideas y disposiciones, que permitan ordenar comprender de forma coherente los pasos a dar y los procedimientos a seguir. En este sentido regula primero los incentivos fiscales y después la modalidad de la evaluación y las características que deben acompañar las iniciativas. Al respecto, las recomendaciones técnicas disponen que lo relativo a las exenciones fiscales y los beneficios posibles sean colocados después de fijar los criterios, en un orden de comprensión adecuados con lo que se pretende regular.

10.1.- Al respecto, es necesario establecer con claridad los requisitos de los proyectos, la evaluación de los mismos, interés cultural, beneficiarios de incentivos, declaración de beneficiarios y después las exenciones impositivas y su régimen hasta culminar con el fondo correspondiente. Después de tales proceder a ordenar el registro nacional de beneficiarios.

Análisis de Contenido

0.1.- El proyecto de ley define lo que es un proyecto de interés cultural para la nación y como tal señala en los artículos 7, 14, lo relativo al régimen de los proyectos declarados como de interés cultural, sin embargo, es en el artículo 16.3, en una referencia a estos proyectos es que menciona que los mismos son declarados como tal por el Consejo. En este aspecto, para una correcta aplicación de la ley, lo adecuado es que tal atribución le sea concedida al Consejo, dentro del artículo 7 del proyecto.

1.- El objeto esencial del proyecto es establecer las bases jurídicas para el funcionamiento del mecenazgo en la República Dominicana, principalmente en lo relativo a su incentivo a partir de deducciones fiscales. Como tal, es un mecanismo



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

expedito que impulsa la cultura y la creatividad, en tanto crea una garantía que estimularía el apoyo para los artistas.

2.- Para el funcionamiento del mecenazgo, la ley crea todo un mecanismo logístico, que incluye una dirección general y un consejo. Las atribuciones principales son híbridas e indefinidas, al igual que imprecisas, pues tanto el consejo como el director tienen a su cargo ejecutar todo lo relativo a las políticas y acciones para poner en práctica los mandatos de la ley. En esencia, se trata de crear un ente que opere independiente del ministerio de cultura.

3.- A nuestro juicio, la aceptación y supervisión de mecenas en el ámbito cultural, así como la concesión de exenciones impositivas por sus aportes a la cultura, puede operar de una manera más simple y expedita, sin la necesidad de crear todo un ente del Estado para tales fines, lo que más bien puede complicar la ejecución de la ley.

4.- Más que crear un consejo, la ley más bien puede dirigirse a establecer los criterios para el mecenazgo, estableciendo todo lo relativo a los aportes por las personas que quieran hacerlo, las exenciones impositivas que puedan otorgarse y otros criterios sobre ello.

5.- Para la revisión de los proyectos objeto de aprobación, no es necesario crear un órgano de la naturaleza de un Consejo ni toda la logística del aparato institucional que se registra en una dirección general, que conlleva la disposición de fondos presupuestarios, personal, lugar de funcionamiento y todo lo relativo a su institucionalización en el Estado.

6.- Entendemos así que bien es posible crear los beneficios del mecenazgo bajo contenidos y criterios administrados por el Ministerio, con mecanismos específicos para su aprobación y la concesión del certificado para el acceso a los incentivos fiscales de lugar, sin la necesidad de todo un procedimiento burocrático costoso.

7.- Sería establecer oficinas administrativas dentro del propio ministerio, que se encarguen de todo lo relativo al mecenazgo, desde la evaluación de los proyectos, la tramitación, supervisión y la creación del registro de beneficiarios, todo como parte de las funciones de un viceministerio.

8.- Basado en tal organización, funcionaria de forma adecuada, recibiendo los beneficios de lugar aquellos mecenas que así lo quieran y mantendría la centralización estatal necesaria en estos casos y no la dispersión de las disposiciones.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

9.- Es nuestra consideración que el mecenazgo como tal para proyectos culturales no amerita de una estructura estatal como la que se pretende crear en esta iniciativa, sino de procedimientos más precisos y expeditos, cónsono con la naturaleza de la actividad de que se trata.

En conclusiones, esta dirección ha realizado observaciones puntuales que ameritan una redacción alterna, en la cual se organice de forma adecuada la iniciativa, además de la adición de artículos y consideraciones generales sobre adecuación, lo cual debe ser analizado con detenimiento y bajo las consultas de lugar.

Asimismo, en el análisis de contenido hemos vertido consideraciones sobre la viabilidad del órgano creado por la ley para su funcionamiento, lo cual consideramos inadecuado, dado que bien el mecenazgo puede funcionar sin tales órganos.

Ambas propuestas ameritan de una redacción alterna, la cual procederemos a realizar según los lineamientos generales de la comisión y las decisiones al respecto.

Finalmente, dada la trascendencia del proyecto, independientemente de que ha sido conocido en varias ocasiones, entendemos que se amerita de las consultas de lugar y la participación del Ministerio de Cultura y otras instituciones públicas y privadas, a los fines de escuchar las propuestas de lugar formuladas, si así lo decidiere la comisión y llevar a cabo las discusiones y análisis pertinentes, para lograr la optimización de una ley de tanta importancia para la cultura nacional.

Atentamente,

Wenel D. Feliz
Director

WF/cnj.