

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA
"AÑO DEL DESARROLLO AGROFORESTAL"

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DETEREL 052/17.

A la : Comisión Permanente de Defensa y Seguridad Nacional.

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

CC : Lic. Mercedes Camarena Abreú
Secretaria General Legislativa Interina

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

Asunto : Opinión Proyecto de Ley de Administración Marítima Dominicana.

Ref. : Exp. No. 00215-17, Oficio No. 000909
De fecha 17/22/17.

En atención a la 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: Esta iniciativa tiene por objeto la creación de Administración Marítima Dominicana.

SEGUNDO: Este proyecto fue presentado por el Señor Rafael Porfirio Calderón Martínez, Senador de la Republica por la Provincia Azua, depositado en fecha 25 de enero del 2017.

Facultad Legislativa Congresual:

La facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia esta 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:

- 1) El Código de Comercio de la República Dominicana.
- 2) Las leyes: 3003 de Policía de Costas
- 3) Ley 873 del 1978 Orgánica de las Fuerzas Armadas
- 4) Ley No. 64-00 de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- 5) La Ley No. 8-90 de Fomento de Zonas Francas de Exportación.
- 6) Los tratados y Acuerdos internacionales sobre Preservación de la Vida Humana en el Mar (SOLAS);
- 7) Código Internacional para la Protección de Buques e Instalaciones Portuarias; MARPOL
- 8) Convenio de las Naciones Unidas de Transporte Marítimo de Mercancías; y convenios comerciales firmados por la República Dominicana.

Impacto de la Vigencia

Esta iniciativa legislativa tiene como objeto dar cumplimiento a los convenios internacionales adoptados por la Organización Marítima Internacional, suscritos por nuestro país, que llama a la creación de un órgano público capaz de implementar y administrar este sector.

Es importante señalar que el crecimiento económico del sector marítimo y portuario, debido al aumento de las actividades comerciales ha sido notorio y ha logrado un aumento en el flujo de las importaciones y exportaciones que genera el país, razón por la cual resulta

Análisis Legal

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

1. En relación a los Vistos que constituyen el sustento de la norma, ya que los mismos son los "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, así como tomar en cuenta la jerarquía de la norma que integra el sistema jurídico, en ese sentido observamos que varios de los vistos del proyecto no establecen el nombre correcto de la norma, por lo que recomendamos sean reestructurado de la manera siguiente:

"VISTA: Ley No. 3003, del 12 de julio del 1951, sobre Policía de Puertos y Costas,

VISTA: Ley 873 del 31 de julio del 1978, Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la República Dominicana;

VISTA: Ley No. 64-00 del 18 de agosto del 2000, que crea la Secretaria de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales,

VISTA: Ley No. 8-90 del 10 de enero del 1990, sobre el Fomento de Zonas Francas."

En ese mismo orden, sugerimos sea agregado entre los vistos el siguiente:

VISTA: Ley No. 66-07, del 22 de mayo del 2007, que declara la República Dominicana como Estado Archipelágico.

2. El proyecto de ley en su artículo 1 numeral 14 establece: ***"El Consejo Rector de la Administración Marítima, previo informe favorable autorizará en los puertos estatales la realización de operaciones comerciales. Los puertos comerciales que dependan de la Administración del Estado podrán integrar en la unidad de su gestión los espacios y dársenas pesqueras, así como los espacios destinados a usos náutico-deportivos situados dentro de su zona de servicio. Asimismo podrán incluir en su ámbito espacios destinados a otras actividades no comerciales cuando éstas tengan carácter complementario de la actividad esencial, o a equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones, siempre que no se perjudique globalmente el desarrollo de las operaciones de tráfico portuario."*** Sin embargo, debemos señalar que el contenido temático de la norma no responde a los criterios técnicos para las definiciones, y la parte inicia pertenece a las atribuciones de un consejo, por lo que sugerimos que todo el contenido del numeral sea reubicado.

3. Esta iniciativa legislativa, establece en su artículo 1 numerales 21, 22 y 23 las millas náuticas que debe respetar el mar territorial, la zona contigua y la zona económica exclusiva de la manera siguiente: ***"21) Es mar territorial aquél que se extiende hasta una distancia de doce millas náuticas contadas a partir de las líneas de base desde las que se mide su anchura.***

22) *Es zona contigua la que se extiende desde el límite exterior del mar territorial hasta las veinticuatro millas náuticas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial.*

23) *Es zona económica exclusiva la que se extiende desde el límite exterior del mar territorial hasta una distancia de doscientas millas náuticas contadas a partir de las líneas de base desde las que se mide la anchura de aquélla."*

En ese sentido, debemos señalar que estos temas se encuentran establecidos en la ley de estado archipelágico que por la naturaleza del tema es la llamada a referirse al mismo, por lo que tomando en cuenta que se debe mantener la unidad de la materia, ya que la misma contribuye a consolidar el principio de la seguridad jurídica, porque asegura la coherencia interna de las leyes, las cuales no obstante que pueden tener diversidad de contenidos temáticos, deben contar siempre con un núcleo de referencia que les de unidad y que permita que sus disposiciones se interpreten de manera sistemática.

En ese mismo orden atendiendo al principio de la no dispersión de la norma, que busca garantizar la unidad de la materia y que evita que sobre la misma materia se multipliquen las disposiciones, en distintos cuerpos normativos, ya que ponen en riesgo la seguridad jurídica por las inconsistencias, regulaciones ocultas e incertidumbre para los operadores jurídicos., por lo que recomendamos tomar esto en cuenta a fin de que dicha figura sea tratada en la norma general sobre el tema, por lo que recomendamos sean eliminados estos numerales del proyecto de ley.

4. El proyecto de ley en su capítulo II desde el artículo 3 hasta el 12 hablan sobre el Consejo que implementará esta ley, sin embargo debemos señalar que después de haber estudiado la iniciativa hemos observado que la misma no cumple con los criterios legales y constitucionales que están establecidos para la creación de un consejo, tales como: el artículo 141 de la carta magna que dice : " ... estos organismos estarán adscrito al sector de la administración pública compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector" y al artículo 7 de la ley No. 247-12 del 09 de agosto del 2012, Ley Orgánica de Administración Pública dice: "***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.

Es decir, que el artículo que se refiere a la creación del consejo no cumple con estos criterios, en ese mismo orden sugerimos que sean estructurado los demás artículo que se refieren al consejo, a fin de ponerlos cónsones con la Ley Orgánica de Administración Pública.

Análisis Constitucional

En primer lugar hay que establecer lo indicado por la Constitución dominicana en torno a las leyes orgánicas:

“Artículo 112. Leyes Orgánicas. Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza. Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras.”

Ahora bien, la Constitución vigente indica en el numeral 2) artículo 9) sobre el territorio nacional lo siguiente:

“Artículo 9.- Territorio nacional. El territorio de la República Dominicana es inalienable. Está conformado por:

...2) El mar territorial, el suelo y subsuelo marinos correspondientes. La extensión del mar territorial, sus líneas de base, zona contigua, zona económica exclusiva y la plataforma continental serán establecidas y reguladas por la ley orgánica o por acuerdos de delimitación de fronteras marinas, en los términos más favorables permitidos por el Derecho del Mar;...”

Es así que, todo lo relacionado al territorio nacional es una materia que está expresamente referida en la Constitución de la República como ley

orgánica, en tal virtud, y atendiendo a lo indicado por el 112 de la Constitución, tal como expresa el literal 2) del artículo 9), el proyecto de Ley sobre Administración Marítima, es una ley orgánica y requiere del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras.

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- Hemos observado en relación al título del proyecto que dice de la siguiente manera: *Proyecto de Ley de Administración Marítima Dominicana*.

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, punto 5.2*, "*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 de Administración Marítima Dominicana"

- 2- En cuanto a los considerandos que responden a las motivaciones que ha tenido el legislador para la creación de la norma, sugerimos que los mismos sean enumerados en número ordinal, al respecto el numeral 4.1.1.3, literal e), del Manual de Técnica Legislativa, establece : "*Los considerandos deben numerarse para una mejor ubicación de los mismos*". Del mismo modo sugerimos que los mismos sean sucedidos por el adverbio "*Que*", atendiendo al modo correcto como deben de iniciar las consideraciones. Por lo cual sugerimos la siguiente redacción alterna:

"CONSIDERANDO PRIMERO: Que....."

CONSIDERANDO SEGUNDO: Que....."

- 3- El Manual de Técnica Legislativa en lo referente a la parte normativa, establece que la ley debe contener un "Capítulo I", donde se agrupen las disposiciones iniciales de carácter informativo, a saber: el objeto, ámbito de aplicación de la ley, etc., todas las leyes, sin excepción deben poseer un objeto, sin que su extensión, alcance, obligaciones, brevedad, sencillez o particularidad sean razones para no adicionarlos, en ese sentido sugerimos

la creación de dos artículo que exprese el objeto de la ley y el ámbito de aplicación.

Ejemplo:

CAPITULO I
DEL OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y LAS DEFINICIONES

Artículo 1.- Objeto de la ley. Esta ley tiene por objeto impulsar y desarrollar la actividad marítima nacional, a través de la regulación y administración de sus diferentes modalidades, en beneficio de la generación de empleo y el desarrollo económico nacional.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación. Esta ley es de alcance nacional y rige en las zonas marinas que forman parte del territorio nacional, y será de aplicable a las embarcaciones de carga, pasajeros, pesca y de recreación turística o deportiva bajo pabellón dominicano, así como a los buques civiles extranjeros.

4- Observados que algunos artículos carecen de "epígrafes". Al respecto es preciso señalar que el epígrafe es el título identificativo del contenido del artículo. Su importancia radica en que permite conocer con facilidad su mandato y agiliza la búsqueda y localización en el texto. Del mismo modo observamos que los que poseen epígrafes los presentan en letra tipo títulos, es decir todas las letras en mayúsculas, además de ser los mismos muy extensos, al respecto es preciso señalar que ese tipo de redacción es solo recomendada para estructuras mayores como títulos, capítulos o secciones, quedando prohibido su uso para estructuras menores como es el caso de los artículos. Por todos lo antes señalado sugerimos que sean apigrafiados y readecuados todos los artículos contentivos del texto normativo. Como ejemplo de lo antes señalado observemos el siguiente:

ARTÍCULO 125.- La Dirección Consular y de Nave podrá negar una solicitud de abanderamiento, cuando, a su juicio dicha solicitud sea contraria a los intereses nacionales mediante resolución motivada en la cual se expresará la causa de la negativa ante la Administración Marítima Dominicana.

Redacción recomendada:

Artículo 125. Negación de abanderamiento. La Dirección Consular y de Nave podrá negar una solicitud de abanderamiento, cuando, a su juicio dicha solicitud sea contraria a los intereses nacionales mediante resolución motivada en la cual se expresará la causa de la negativa ante la Administración Marítima Dominicana.

5- Observamos que el capítulo uno del proyecto de ley contiene disposiciones entremezcladas, unas que expresan definiciones, otras de carácter informativo al expresar el objeto o el ámbito, y otras que establecen

mandatos, las cuales en virtud del contenido expresado deben de ser enviadas a la parte dispositiva del proyecto de ley. Al respecto es preciso señalar que la redacción y organización de un texto normativo debe responder a un orden lógico estructural y secuencia que asegure la claridad y comprensión de la ley. En ese sentido en las disposiciones iniciales, que son aquellas que encabezan la parte dispositiva de las leyes y están dirigidas a brindar informaciones precisas sobre el contenido y no constituyen mandatos de hacer o no hacer. En tal sentido sugerimos reubicar los siguientes numerales: Los numerales (1,5,7,9,15,20,21,22,23,32,33,34 y38) definiciones; Los numerales (2,4,35 y 36) ámbito de aplicación; los numerales (10,11,12,13,14,16,17,18,24,25,26,27,28,29,30,31,37,39 y los literales m y n del numeral 39, enviarlo a la parte normativa al igual que los párrafos I,II,III,IV.

6- Observamos que numeral 4 del artículo 1 del proyecto de ley hace referencia a la *"Secretaria de Estado de las Fuerzas Armadas"*. Sugerimos sustituir el nombre de *"Secretaria de las Fuerzas Armadas"* por *"Ministerio de Defensa"*, en el entendido de que es el nombre correcto de dicho ministerio, en virtud de la Ley No.139-13, Orgánica de las Fuerzas Armadas, del 13 de septiembre del 2013.

7- Observamos que el literal f expresa lo siguiente: *"La prevención de la contaminación producida desde buques, plataformas fijas y otras instalaciones que se encuentren en aguas situadas en zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción y la protección del medio ambiente marino."*

Al respecto es precisos señalar que las instalaciones que se encuentren en aguas situadas en zonas en las que España ejerce soberanía, nada tienen que ver con el ámbito del proyecto de ley, por lo que sugerimos sustituirlo por: *situadas en zonas en las que la República Dominicana ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción y la protección del medio ambiente marino."*

8- Observamos que el presente proyecto de ley contiene artículos cuyo contenido encierran varios mandatos. Tales son los caso de los artículos 8,12,31,44,47,49,53,62,66,69,74,75,76,78,83,85,86,87,89,91,94,99,102,102,106,123,124,127,138,142,147,161,171,172 y 173. Al respecto es preciso señalar que el artículo es la unidad básica de la ley, y el mismo debe de ser redactado respetando el principio de uninormatividad, que establece que los artículos deben poseer una sola regla, mandato, instrucción o precepto, debido a que la multiplicidad de reglas crea serias confusiones al momento de su aplicación, además de incomprendiones en su contenido. Por tal sentido sugerimos separarlos en párrafos o en nuevos artículos según el contenido complementa la parte capital del artículo, o establezca un nuevo mandato. Como ejemplo de lo anteriormente expresado vemos el artículo 8:

ARTÍCULO 8.- FRECUENCIA DE LAS REUNIONES DEL CONSEJO RECTOR: Las reuniones del Consejo Rector de la Administración Marítima Dominicana serán convocadas por el presidente del mismo o a solicitud de las dos terceras partes de los miembros titulares, con por lo menos cuarenta y ocho (48) horas de anticipación. Las reuniones ordinarias se harán una vez al mes y las extraordinarias cuantas veces resultaran necesarias.

Redacción sugerida:

Artículo 8.- Convocatoria. Las reuniones del Consejo Rector de la Administración Marítima Dominicana serán convocadas por su presidente a solicitud de las dos terceras partes de los miembros titulares, con por lo menos cuarenta y ocho (48) horas de anticipación.

Párrafo. Las reuniones ordinarias se harán una vez al mes y las extraordinarias cuantas veces resultaran necesarias.

9- Cambios de literales a numerales. En todos los artículos del proyecto donde se utilicen literales, recomendamos sustituirlos por numerales para mantener una homogeneidad con la Constitución, a la vez que los literales son subdivisiones menores de los artículos. (*artículos 3, 17, 50, 51 y 101*).

10- En lo relativo al artículo 4, es preciso establecer que tal como opinamos en la parte legal, la estructura presentada sobre los integrantes del consejo directivo es incorrecta, debiendo ocupar la presidencia del mismo el Ministro de Defensa, en virtud de la adscripción al ministerio a fin a su actividad. En tal virtud, una vez establecidas las consideraciones anteriores, recomendamos sustituir el artículo 4 por la siguiente redacción:

"Artículo.- De la integración del consejo rector: el consejo rector de la entidad marítima está integrado por:

1. El Ministro de Defensa o su representante, quien lo preside.

11- En el artículo 35 sustituir la palabra ambarcación por embarcación.

12- Observamos que los artículos 38 y 39 poseen el mismo epígrafe,

Artículo 38.- DE LA TRIPULACION

Artículo 39.- DE LA TRIPULACION

Al respecto es preciso señalar que cada artículo es individual uno del otro atendiendo al contenido expresado por este, debiendo del mismo modo ser distintos sus respectivos epígrafes, que como dijimos anteriormente es un pequeño título identificativo del contenido del mismo, que sirve para edificar e

individualizarlo del resto. En el caso del artículo 39 el contenido del mismo responde más a un párrafo del artículo 38, ya que guarda una relación directa además de complementar lo expresado en el mismo. En tal sentido sugerimos modificar los mismos atendiendo al contenido expresado por estos del siguiente modo:

Redacción original:

ARTÍCULO 38.- DE LA TRIPULACION: Ninguna persona puede prestar servicio como tripulante a bordo de una nave, si su nombre no ha sido debidamente inscrito en el rol de la tripulación.

ARTÍCULO 39.- DE LA TRIPULACION: En el rol de la tripulación no podrán inscribirse mayor número de tripulantes del que sea necesario para la nave.

Redacción sugerida:

Artículo 38. Inscripción rol de tripulación. Ninguna persona puede prestar servicio como tripulante a bordo de una nave, si su nombre no ha sido debidamente inscrito en el rol de la tripulación.

Párrafo. En el rol de la tripulación no podrán inscribirse mayor número de tripulantes del que sea necesario para la nave.

13- Observamos que muchos epígrafes comienzan "DE LA....." , al respecto es preciso señalar que esta forma de redacción es propio de estructuras mayores como los títulos o capítulo. Por lo que sugerimos eliminarlo en todas los lugares del proyecto de ley que sea necesario.

14- El artículo 174 expresa: "*La presente Ley deroga o modifica todas aquellas disposiciones legales y reglamentarias que le sean contrarias*", 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 antes señalado sugerimos su eliminación o la indicación de las normas a las cuales quedan modificadas en parte o total.

15- En cuanto al artículo 175 que expresa: "*Esta Ley tendrá efectos inmediatos y entrará en vigencia a partir de su promulgación por el Poder Ejecutivo*".

Al respecto es preciso señalar que la entrada en vigencia de un nuevo ordenamiento legal que regule múltiples aspectos de un tema en

específico, debe de realizarse de forma gradual estableciendo un plazo prudente para que todos los sujetos afectados con la vigencia de la norma puedan realizar las acciones pertinentes a los fines de poder adecuarse al mandato de la misma y así garantizar la correcta implementación, aplicación y seguridad jurídica. Por lo que sugerimos que se establezca un plazo de 90 días para la aplicación de la norma.

“Entrada en vigencia. Esta ley entra en vigencia noventa (90) días a partir de su fecha de publicación”.

- 16- Finalmente al ser mandatos temporales y cuyos efectos deja de tener aplicación en el tiempo no deben utilizar la estructura legislativa común (títulos o capítulo) y su secuencia numérica, sino bajo la estructuración de Disposiciones Transitorias, sin numeración y cuyo articulado se enumere diferente, preferiblemente en número ordinales (primera....., segunda.....). De lo antes señalado sugerimos la siguiente redacción:

DISPOSICIÓN FINAL

Primera. Derogatorias.....

Segunda.- Entrada en Vigencia. Esta ley entra en vigencia noventa (90) días a partir de su fecha de publicación”.

Después de analizar el proyecto de ley en el aspecto técnico legislativo ENTENDEMOS que no procede insertar en el sistema legislativo nacional dicho proyecto, por lo tanto, SOMOS DE OPINION, 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

