

## DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

Santo Domingo de Guzmán

### **DETEREL 69/2008**

A la : Comisión Permanente de Salud Pública

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

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

Asunto : Proyecto de Ley Crea el Programa de Alimentación Láctea  
Para la Población Infantil Residentes en Zonas Marginadas.

Ref. : Oficio No.003893 de fecha, 4 de abril del año 2008  
**(Exp. 04587)**

Anexo : Redacción Alterna.

En atención a su comunicación de referencia, remitida por el departamento de Comisiones, 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:**

A través del presente proyecto de ley se crea el "Programa de Alimentación Láctea", con la finalidad de prestar servicios de forma gratuita a la población infantil desde seis meses hasta cinco años y que residan en zonas consideradas en líneas de pobreza que no puedan adquirir la leche como sustento de vida. El mismo fue presentado por la señora **Amarilis Santana Cedano**, Senadora de la República por la Provincia La Romana, en fecha 26 de marzo del año en curso.

### **Facultad Legislativa Congresual:**

La facultad legislativa congresual para legislar en torno a esta materia está sustentada en la Constitución de la República, Art. 37, numeral 23, el cual establece como atribución del Congreso:

***"Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado o contraria a la Constitución".***

## Desmonte Legal

El Proyecto de Ley se fundamenta y toca las siguientes disposiciones legales:

- a) La Constitución de la República Dominicana y la Ley General de Salud No. 42-01 de fecha, 8 de marzo del año 2001.
- b) es importante señalar que existen varios estamentos legales, que si bien no figuran como vistos del proyecto, forman parte del fundamento legal del mismo, en tal sentido, recomendamos sean agregados como VISTOS en el texto legal, los mismos son:
  - Ley No. 136-03 que Modifica el Código de Protección Para Niños, Niñas y Adolescentes, de fecha 1 de enero del año 2003;
  - Ley No. 87-01, Sobre el Sistema Dominicano de Seguridad Social, de fecha 9 de mayo del 2001 y
  - Ley 8-95 que Declara como Prioridad Nacional la Promoción y Fomento de la Lactancia Materna, de fecha 19 de septiembre del año 1995.

## Análisis Legal, Constitucional y de la Técnica Legislativa

Después de analizar el proyecto de Ley en los aspectos legales, constitucionales y de la técnica legislativa, **ENTENDEMOS** oportuno hacer las siguientes observaciones:

1. Con respecto a las motivaciones que sostienen y justifican el texto en cuestión, tenemos a bien señalar lo siguiente:
  - a. Atendiendo a lo que establece el numeral 4.1.1.3, literal e) del Manual de Técnica Legislativa, que expresa textualmente: ***“los considerandos deben numerarse para una mejor ubicación de los mismos”***, sugerimos colocarlos tal cual el siguiente ejemplo:

***“CONSIDERANDO PRIMERO  
CONSIDERANDO SEGUNDO”***

- b. Es preciso señalar que aunque los considerandos no son disposiciones normativas, los mismos deben contar con las características propias de textos normativos, es decir, deben ser precisos, claros y concisos, en ese sentido entendemos que los considerandos que conforman nuestro proyecto de ley carecen de dichas características, por lo que proponemos las siguientes redacciones alternas para los considerandos primero, segundo, cuarto quinto y sexto :

***“CONSIDERANDO PRIMERO: Que el artículo 8 de la Constitución de la República, en sus literales 15 y 17 establecen que la familia recibirá del Estado la más amplia protección posible, en lo que concierne a la maternidad, sea cual fuere la condición o el estado de la mujer, y tomando las medidas pertinentes para evitar la mortalidad infantil, facilitando y estimulando una adecuada alimentación para procurar un sano desarrollo de niños y niñas dominicanas;***

***CONSIDERANDO SEGUNDO: Que la pobreza y desigualdad entre personas se ponen de manifiesto tanto en países subdesarrollados como en países en vía de desarrollo, por lo que erradicar la pobreza extrema y el hambre, así como promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer, constituyen dos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM);***

***CONSIDERANDO CUARTO: Que respecto a esta problemática mundial, grupos organizados como el llamado Global de Acción Contra la Pobreza, GCAP, han logrado en la República Dominicana el apoyo de importantes instituciones y organizaciones de la sociedad, abogando y exigiendo a las autoridades tener una participación más activa en el desarrollo de acciones, dirigidas a lograr un avance científico en la disminución de la pobreza y la desigualdad, que permitan crear mecanismos eficaces dirigidos a distintos sectores de la población como es la niñez;***

***CONSIDERANDO QUINTO: Que en nuestro país se hace necesario crear una legislación que permita identificar los focos de pobreza en la niñez y crear los mecanismos para ir en auxilio de estos, proporcionándoles una dieta alimentaria que les garantice un mejor crecimiento y un sano desarrollo, y esta manera lograr una sociedad más justa y equilibrada;***

***CONSIDERANDO SEXTO: Que se requiere contar con una clara definición en la programación de políticas y objetivos estratégicos, que vayan en beneficio del desarrollo de nuestros pueblos.”***

2. En referencia a los vistos, observamos que se presentan de forma incompleta en el texto legislativo, al respecto la técnica legislativa establece que en la elaboración de todo proyecto de ley es necesario detallar en los Vistos el análisis de la legislación vigente, de manera que tenga una identificación precisa de estas normas jurídicas. Asimismo, recomendamos eliminar la "Ley que Crea el Consejo Nacional de la Niñez" y sustituirlo por la Ley 136-03, pues es a través de esta última que se instituye dicho consejo en la actualidad y, por último, agregar las leyes señaladas precedentemente en el desmonte legal, en tal virtud, sugerimos que los vistos del presente proyecto se lean de la siguiente manera:

***"VISTA: La Constitución de la República Dominicana.***

***VISTA: La General de Salud No. 42-01, de fecha 8 de Marzo del año 2001.***

***VISTA: Ley No. 136-03 que Modifica el Código de Protección Para Niños, Niñas y Adolescentes, de fecha 1 de enero del año 2003.***

***VISTA: Ley No. 87-01, Sobre el Sistema Dominicano de Seguridad Social, de fecha 9 de mayo del 2001.***

***VISTA: Ley 8-95 que Declara como Prioridad Nacional la Promoción y Fomento de la Lactancia Materna, de fecha 19 de septiembre del año 1995."***

3. Ahora bien, y refiriéndonos ya a la parte normativa del proyecto, debemos señalar que el epígrafe y el contenido del artículo 4 se refiere más bien al fin con que o por que se hace una cosa, por lo que proponemos que, tanto en el epígrafe como en el contenido se sustituya la palabra "Finalidad" y en su lugar colocar "Objeto", pues este término refleja de manera más exacta el fin perseguido por la presente ley, asimismo, recomendamos, también, colocarlo dentro de las disposiciones iniciales del proyecto a manera de introducción como artículo 2, el cual rezaría de la siguiente forma:

***"Artículo 2:- Objeto. El objeto de esta ley, es eliminar la desnutrición infantil en la República Dominicana y por consiguiente reducir el índice de pobreza en todo el territorio nacional."***

4. En referencia al artículo 2 y 3 del proyecto, entendemos lo siguiente:

- a) En cuanto al artículo 2 que reza como sigue: **“Artículo 2.- Creación del Programa.** *Se crea el “Programa de Alimentación Láctea”, adscrito administrativamente a la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social, que presta servicios de manera gratuita y es dirigido a la población infantil de seis meses hasta cinco años, que residan en zonas consideradas en línea de pobreza y que no puedan adquirir la leche como sustento de vida.”* Al respecto, debemos indicar que el termino “adscrito” en este caso es incorrecto, pues el mismo se aplica, en general, cuando nos referimos más bien a un determinado órgano en si, y en el caso de la especie, estamos frente a un programa que debe ser ejecutado y su ejecución depende directamente de una entidad mayor como la Secretaria de Estado de Salud Pública y Asistencia Social.
- b) Asimismo, el artículo 3 del proyecto establece textualmente: **“Artículo 3.- Obligatoriedad.** *Dicho programa es de carácter obligatorio y consiste en el suministro diario de productos lácteos, preferiblemente leche u otro derivado que sustituya tan importante y preciado líquido en la población infantil, que residan en zonas que de una forma u otra no puedan adquirir leche.”*, en ese sentido, entendemos que existe redundancia en la redacción del mismo, pues establecer que el programa es obligatorio resulta innecesario, es importante recordar que el solo hecho de tratarse de una ley implica que su ejecución es de carácter obligatorio, por otro lado, señalar que el programa consiste en el suministro diario de productos lácteos preferiblemente leche, denota, también, una pequeña redundancia, pues el lenguaje en los texto legislativos no debe contener sobreabundancia de términos que compliquen su interpretación.

Por tanto, y luego de ambas sugerencias, proponemos realizar una redacción alterna de ambos artículos, colocando el artículo 3 como párrafo del anterior, pues el contenido del mismo se desprende de la idea principal del que le precede. Dicha redacción debe leerse como sigue:

**“Artículo \_\_\_\_.- Creación.** *Se crea el “Programa de Alimentación Láctea” a ser ejecutado por la Secretaria de Estado de Salud Pública y Asistencia Social, dirigido a la población infantil de seis meses hasta cinco años, que residan en zonas consideradas en línea de pobreza y que no puedan adquirir la leche como sustento de vida.*

**Párrafo:** *El programa consiste en el suministro diario y gratuito de la leche u otros derivados que le sustituyan.”*

5. En otro orden, el mandato del artículo 5 expresa que tanto la Secretaria de Estado de Salud Pública y Asistencia Social como el CONANI constituyen el órgano rector de dicho programa, por lo que, establecer tal dualidad resulta improcedente, pues, en el entendido de que el órgano rector de un determinado organismo es el encargado de ejecutar las políticas y lineamientos del mismo, y como es el caso, el “Programa de Alimentación Láctea” como tal, depende directamente de la SESPAS, entonces, por vía de consecuencia, es a dicha entidad que le corresponde su ejecución como programa que es. En tal sentido, entendemos que lo que procede es lo siguiente:

- a) eliminar el artículo completo,
- b) establecer el CONANI como órgano de apoyo para la ejecución del programa y
- c) designar un Director Ejecutivo del programa, que debe ser nombrado por el Poder Ejecutivo que es a quien le corresponde, por mandato constitucional, la designación de este tipo funcionarios.

En tal virtud y en base a las recomendaciones precedentes, proponemos las siguientes redacciones alternas en sustitución del artículo 5:

***“Artículo\_\_.- Director Ejecutivo. El Poder Ejecutivo debe designar un Director Ejecutivo con la responsabilidad de ejecutar las políticas y lineamientos establecidos por la presente ley y el propio programa.***

***“Artículo\_\_.- Órgano de Apoyo. El Consejo Nacional de la Niñez (CONANI) se constituye en órgano de apoyo para la ejecución del “Programa de Alimentación Láctea”.***

6. En cuanto al artículo 8 del proyecto, consideramos que la norma contenida en el mismo se desprende del mandato principal contenido en el artículo que le antecede, por lo que el mismo debe figurar como párrafo de dicho artículo.
7. Según la técnica legislativa, la redacción del texto legislativo debe ser preciso, es decir, el lenguaje normativo ser exacto y transmitir un mensaje indudable, por tanto, proponemos realizar algunas modificaciones en el contenido normativo del artículo 9 del proyecto, de la siguiente forma:

***“Artículo\_\_.- Origen del Producto. Los alimentos a que se refiere la presente ley, deben ser adquiridos de la Producción Nacional en los Centros y Subcentros de Salud más cercanos a los niños beneficiados.”***

8. Por otro lado, el artículo 10 del presente proyecto de ley, expresa que la SESPAS queda facultada para elaborar el reglamento de aplicación de la ley, en ese sentido, debemos señalar lo que nos establece, al respecto, en su artículo 12, la Ley Orgánica de Secretarías de Estado No. 4378 de fecha, 9 de febrero del año 1956, que textualmente reza como sigue:

***“Art. 12.- Los Secretarios de Estado no podrán dictar reglamentos o resoluciones directamente obligatorios para el público; pero podrán dictar disposiciones y reglamentaciones sobre los servicios a su cargo, de carácter interno; siempre que no colidan con la Constitución, las leyes, los reglamentos o las instrucciones del poder Ejecutivo.”***

En tal virtud, proponemos reestructurar la redacción del artículo 10, a fin de adecuarlo a lo que claramente establece el artículo anterior, en consecuencia, recomendamos la siguiente redacción alterna para el referido artículo:

**“Artículo 10. Reglamentos. La Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social, dictará el Reglamento de Aplicación del programa establecido en esta Ley, en un plazo no mayor de sesenta (60) días a partir de la fecha de la promulgación de la presente Ley.”**

9. Ahora bien, en el presente proyecto, hemos observado problemas de carácter técnico en cuanto a las formas verbales; de acuerdo al punto 5.2 del Manual de Técnica Legislativa que trata sobre las “**Formas Verbales**” y establece que la norma debe estar relacionada con el tiempo en que la ley entra en vigencia y se aplica, no con el que se elabora y se aprueba; siempre debemos preferir el modo indicativo al subjuntivo; el presente al futuro y utilizar el futuro sólo cuando es irreparable por el presente, en ese sentido, proponemos hacer los respectivos cambios de formas verbales, siempre que apliquen, en todo el texto normativo.
10. En cuanto al artículo 11 del proyecto, debemos tomar en cuenta, que en virtud de lo que establece el manual de técnica sobre las modificaciones a los textos legales donde establece que las mismas deben indicarse de manera expresa y con toda precisión identificándose de manera certera la ley o disposición legal que se modifica, sugerimos eliminar el referido artículo, pues el mismo no hace mención de ninguna ley, decreto o resolución en específico.
11. Por ultimo, con respecto al texto normativo en general, entendemos que carece de un ordenamiento sistemático y lógico, en virtud de que el articulado del mismo presenta en su contenido disposiciones no homogéneas, y por vía de consecuencia se genera una poca asimilación del texto del proyecto; por tanto, y en base a lo anterior, sugerimos distribuir todas la normas e incluir 4 capítulos que contienen el conjunto de las informaciones de la siguiente manera:

#### **CAPITULO I**

##### Objeto y Alcance de la Ley

- Artículo 1.- Declaratoria
- Artículo 2.- Objeto

#### **CAPITULO II**

##### Del Programa de Alimentación Láctea

- Artículo 3.- Creación
- Artículo 4.- Director Ejecutivo
- Artículo 5.- Órgano de Apoyo

### **CAPITULO III**

#### **Disposiciones Generales**

- Artículo 6.- Fondos
- Artículo 7.- Gradualidad
- Artículo 8.- Origen del Producto

### **CAPITULO IV**

#### **Disposiciones Finales**

- Artículo 9.- Reglamento.
- Artículo 10.-Vigencia.

Finalmente, cabe indicar que algunos señalamientos de los sugeridos en la presente opinión, han implicado una reubicación de los artículos, por lo que se ha producido un cambio sucesivo en la numeración de los mismos, en tal virtud, sugerimos a la comisión encargada del presente proyecto de ley, abocarse a su estudio tomando en cuenta las sugerencias vertidas en el presente informe y la redacción alterna anexa al mismo.

Atentamente,

**Wenel D. Feliz.**

Director del Departamento Técnico de Revisión Legislativa

#### **Ley que Crea El Programa de Alimentación Láctea, Para la Población Infantil Residentes en Zonas Marginadas.**

**CONSIDERANDO PRIMERO:** Que el artículo 8 de la Constitución de la República, en sus literales 15 y 17, establecen que la familia recibirá del Estado la más amplia protección posible en lo que concierne a la maternidad, sea cual fuere la condición o el estado de la mujer, y tomando las medidas pertinentes para evitar la mortalidad infantil, facilitando y estimulando una adecuada alimentación para procurar un sano desarrollo de niños y niñas dominicanas;

**CONSIDERANDO SEGUNDO:** Que la pobreza y desigualdad entre personas se ponen de manifiesto tanto en países subdesarrollados como en países en vía de desarrollo, por lo que erradicar la pobreza extrema y el hambre, así como promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer, constituyen dos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM);

**CONSIDERANDO TERCERO:** Que conforme a datos estadísticos ofrecidos en el 2007 por el Programa Mundial de Alimentos (PMA), en la República Dominicana se han detectado municipios con un índice de desnutrición crónica infantil que alcanza el 45.7%, en comunidades con una población de no más de 156 niños y niñas con edades de seis meses a cinco años;

**CONSIDERANDO CUARTO:** Que respecto a esta problemática mundial, grupos organizados como el llamado Global de Acción Contra la Pobreza, GCAP, han logrado en la República Dominicana el apoyo de importantes instituciones y organizaciones de la sociedad, abogando y exigiendo a las autoridades tener una participación más activa en el desarrollo de acciones, dirigidas a lograr un avance científico en la disminución de la pobreza y la desigualdad, que permitan crear mecanismos eficaces dirigidos a distintos sectores de la población como es la niñez;

**CONSIDERANDO QUINTO:** Que en nuestro país se hace necesario crear una legislación que permita identificar los focos de pobreza en la niñez y crear los mecanismos para ir en auxilio de estos, proporcionándoles una dieta alimentaria que les garantice un mejor crecimiento y un sano desarrollo, y así lograr una sociedad más justa y equilibrada;

**CONSIDERANDO SEXTO:** Que se requiere contar con una clara definición en la programación de políticas y objetivos estratégicos, que vayan en beneficio del desarrollo de nuestros pueblos.

**VISTA:** La Constitución de la República Dominicana.

**VISTA:** La General de Salud No. 42-01, de fecha 8 de Marzo del año 2001.

**VISTA:** Ley No. 136-03 que Modifica el Código de Protección Para Niños, Niñas y Adolescentes, de fecha 1 de enero del año 2003.

**VISTA:** Ley No. 87-01, Sobre el Sistema Dominicano de Seguridad Social, de fecha 9 de mayo del 2001.

**VISTA:** Ley 8-95 que Declara como Prioridad Nacional la Promoción y Fomento de la Lactancia Materna, de fecha 19 de septiembre del año 1995.

## HA DADO LA SIGUIENTE LEY

### CAPITULO I Objeto y Alcance de la Ley

**Artículo 1.- Declaratoria.** Se declara de alto interés social la alimentación Láctea en la República Dominicana, de tal forma que cada niño o niña de seis meses a cinco años de edad, pertenecientes a familias de escasos recursos económicos, reciba del Estado dominicano una ración diaria de leche o sus derivados.

**Artículo 2.- Objeto.** El objeto de esta ley, es eliminar la desnutrición infantil en la República Dominicana y por consiguiente reducir el índice de pobreza en todo el territorio nacional.”

### CAPITULO II Del Programa de Alimentación Láctea

**Artículo 3.- Creación.** Se crea el “Programa de Alimentación Láctea” a ser ejecutado por la Secretaria de Estado de Salud Pública y Asistencia Social, dirigido a la población infantil de seis meses hasta cinco años, que residan en zonas consideradas en línea de pobreza y que no puedan adquirir la leche como sustento de vida.

**Párrafo:** El programa consiste en el suministro diario y gratuito de la leche u otros derivados que le sustituyan.

**Artículo 4.- Director Ejecutivo.** El Poder Ejecutivo debe designar un Director Ejecutivo del “Programa de Alimentación Láctea”, con la responsabilidad de ejecutar las políticas y lineamientos establecidos por la presente ley y el propio programa.

**Artículo 5.- Órgano de Apoyo.** El Consejo Nacional de la Niñez (CONANI) se constituye en órgano de apoyo para la ejecución del “Programa de Alimentación Láctea”.

### CAPITULO III Disposiciones Generales

**Artículo 6.- Fondos.** Los fondos para la ejecución de la presente ley, provienen de las partidas presupuestarias asignadas a la Secretaria de Estado de Salud Pública y Asistencia Social en el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Público de cada año.

**Artículo 7.- Gradualidad.** La presente Ley es aplicable de manera gradual, en un plazo de un año, aplicándose inicialmente en los primeros tres meses, en las provincias o zonas que a la entrada en vigencia de la presente ley, el 55 % o más de sus hogares estén en la línea de pobreza.

**Párrafo.** Los niveles de pobreza de cada una de las provincias que son beneficiadas con ésta ley, deben ser determinados por los organismos oficiales encargados para esos fines.

**Artículo 8.- Origen del Producto.** Los alimentos a que se refiere la presente ley, deben ser adquiridos de la Producción Nacional en los Centros y Subcentros de Salud más cercanos a los niños beneficiados.

#### **CAPITULO IV Disposiciones Finales**

**Artículo 9.- Reglamentos.** La Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social, dictará el Reglamento de Aplicación del programa establecido en esta Ley, en un plazo no mayor de sesenta (60) días a partir de la fecha de la promulgación de la presente Ley.

**Artículo 10.- Vigencia.** La presente Ley entra en vigencia a partir del año 2009.

**DADA...**

**MOCIÓN PRESENTADA POR:**

**Amarilis Santana Cedano**  
Senadora de la República  
Por la provincia La Romana