

**DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA**  
**"AÑO DEL DESARROLLO AGROFORESTAL"**

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

**DETEREL 430/2017.**

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 : Opinión sobre proyecto de ley que Crea el  
Programa Nacional de Audición e Intervención  
Temprana

Ref. : Oficio **No. 01626** de fecha 13-11-2017,  
Expediente **No. 00480 -2017-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 por objeto crear el programa Nacional de Audición e Intervención Temprana, a fin de garantizar a todos los niños y niñas nacido estudio audiológico y se pueda prevenir, detener y atender dándole seguimiento la hipoacusia.

**SEGUNDO:** Este proyecto proviene de la Cámara de Diputados, depositado en fecha 08 de noviembre del 2017.

**Facultad Legislativa Congresual:**

La facultad legislativa congresual 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 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) La Constitución de la Republica Dominicana;
- 2) La Ley General de Salud, 42-01, de fecha 08 de marzo del 2001.
- 3) La Ley No. 87-01, del 09 de mayo del 2001, que Crea el sistema Dominicano de Seguridad.
- 4) Ley No. 5-13, del 15 de enero del 2013, sobre discapacidad en la República Dominicana.

## Impacto de la Vigencia

Esta iniciativa es de gran importancia, ya que el temprano diagnóstico de la hipoacusia, permite tratarla oportunamente, para evitar genera alteraciones en el desarrollo lingüístico, intelectual y social del niño, ya que la maduración completa del sistema auditivo se alcanza en las primeras 40 semanas de vida.

Muchos estudios han mostrado que el diagnóstico temprano de la hipoacusia es crucial para el desarrollo del lenguaje, habilidades cognitivas y psicosociales, que el tratamiento es más exitoso si la pérdida auditiva es identificada tempranamente, preferentemente durante el primer mes de vida.

En los últimos años las organizaciones de salud, incluyendo la Academia Americana de Otorrinolaringología ha trabajado para remarcar la importancia de un screening o tamizaje precoz en todos los recién nacidos para buscar pérdida de la audición, por lo que entendemos pertinente esta norma, que ya ha sido regulada en otros países.

En otro orden, debemos señalar que la creación de un Programa en razón de ese tema estaría entrando en las esfera de competencia del Ministerio de Salud Pública que puede crear este programa de manera administrativa, por forma parte de sus roles, por lo que sugerimos sea observado este elemento, ya que si se trata de un programa su implementación traería confusión, ya que se entendería que para el desarrollo de políticas públicas en el área de

salud los programas tienen que ser creados por ley, por lo que sugerimos sea extraído el término programa.

Por otro lado, hay que observar que en la actualidad en el Senado de la República existe una iniciativa legislativa con el No. 00473-2017-SLO-SE, presentado por el Señor Euclides Rafael Sánchez Tavarez, Senador de la República por la provincia La Vega, del estudio del contenido de la presente iniciativa, en ese sentido debemos señalar que la referida iniciativa tomo como base algunas de las recomendaciones de la iniciativa del Senado previamente aprobada y a sugerencia de redacción alterna por esta Dirección de Revisión Técnica Legislativa.

En tal virtud, como se trata de una iniciativa con los mismos objetivos sugerimos la fusión de ambas iniciativas en una redacción alterna sugerida por esta Dirección.

### Legislación Comparada

El Derecho a la Salud se encuentra consagrado en la mayoría de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, con fórmulas parecidas, también las Constituciones modernas integran este derecho de una u otra forma.

De acuerdo a la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se reconoce la salud como derecho inalienable e inherente a todo ser humano. Esto implica la obligación del Estado de respetar, proteger y garantizar el derecho a la salud de todos sus ciudadanos, no sólo asegurando el acceso a la atención de salud, sino también la atención adecuada.

Y es que hablar del derecho a la salud es incursionar en el tema de los derechos humanos y los derechos fundamentales.

Es por esta razón, que este tema ya ha sido motivo de legislación en otros países, en los que podemos citar los siguientes:

**Estados Unidos.** En Estados Unidos desde 1999 se ha revolucionado en el tema de la evaluación este tema, las leyes de cada estado son distintas, por lo que la legislación que se aplique, depende del lugar donde vivas, exigen que se les hagan diferentes pruebas de detección a todos los recién nacidos, sanos o no, estas leyes obligan a la elaboración de evaluaciones a los recién nacidos antes de dejar el hospital.

Poco después del parto, el personal médico del hospital verifica la audición

del bebé y analiza una pequeña muestra de sangre extraída de su talón para detectar una serie de posibles trastornos. La mayoría de estos trastornos no presentan señales o síntomas visibles tras el nacimiento, pero si se detectan pronto a través de una prueba, los médicos tienen la importante ventaja de empezar a tratarlos antes de que puedan causar daños serios o permanentes al bebé, la evaluación de audición del niño debe ser realizada antes de irse del hospital, sino es posible hacerla, se recomienda su evaluación durante el primer mes de vida. Si los exámenes indican una posible pérdida en la audición se deberá buscar una evaluación más profunda lo más pronto posible, preferentemente entre el primero y los seis meses de vida.

Desde el 2003 las organizaciones de salud, incluyendo la Academia Americana de Otorrinolaringología ha emanado esfuerzos por establecer la importancia de un screening o tamizaje precoz en todos los recién nacidos para buscar pérdida de la audición. Estos esfuerzos han dado sus resultados y el 18 de octubre de 2017, el presidente Trump firmó la ley S. 652, la Ley de Detección e Intervención Tempranas en Audiencias (EHDI) (PL 115-71). La ley enmienda la Ley del Servicio de Salud Pública para volver a autorizar hasta 2022 un programa federal administrado por el Departamento de Salud y Servicios Humanos (HHS) de EE. UU. Tres agencias del HHS: la Administración de Recursos y Servicios de Salud (HRSA), los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC) y los Institutos Nacionales de Salud (NIH) continuarán una asociación de larga data para coordinar y avanzar un programa nacional para la identificación temprana y el diagnóstico de la pérdida auditiva y los servicios de intervención para recién nacidos y bebés sordos y con problemas de audición. Además, la ley autoriza cambios específicos al programa federal, como ampliar el programa para incluir a los niños pequeños que están en riesgo de perder su audición durante la infancia por infección, exposición al ruido dañino o causas genéticas.

La ley también fomenta los programas de investigación EHDI en NIH a través de proyectos respaldados por el Instituto Nacional de Sordera y Otros Trastornos de la Comunicación (NIDCD). El NIDCD se compromete a apoyar la investigación biomédica para mejorar tanto la detección temprana de la audición como la intervención y la gestión de la pérdida de la audición, incluida las pruebas de detección, el tratamiento y la rehabilitación. La ley permitirá el apoyo continuo de la investigación sobre audífonos, implantes cocleares, percepción y producción del habla y lenguaje (tanto hablado como firmado).

**México.** En México desde el 18 de octubre de 2012, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-034-SSA2-2010, Para la prevención y control de los defectos al nacimiento, en cumplimiento a la aprobación del mismo por parte del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades. La ley que regula evaluar a los niños recién nacido en el tema de problemas auditivos.

La norma establece en su artículo 3 de las definiciones que serán objeto de esa ley, en los numerales 38, 39, 72 y 73 lo siguiente:

*“3.38 Hipoacusia: a la disminución o pérdida de la capacidad auditiva; según la causa, puede ser: hereditaria, genética o adquirida por factores prenatales, neonatales o postnatales. Según su intensidad se divide en: leve (entre 20 y 40 dB HL), moderada (entre 41 y 70 dB HL), severa (entre 71 y 90 dB, HL) y profunda (mayor a 90 dB, HL).*

*3.39 Hipoacusia infantil: a la hipoacusia permanente bilateral con umbral auditivo superior o igual a 40 dB en las frecuencias entre 0.5, 1, 2 y 4 Khz.*

*3.72 Tamiz auditivo neonatal: al procedimiento para la identificación temprana de la hipoacusia, utilizando métodos electroacústicos y/o electrofisiológicos durante los primeros 28 días de nacido.*

*3.73 Tamiz metabólico neonatal ampliado: a los exámenes de laboratorio cuantitativos que puedan ser realizados a la o al recién nacido, en busca de errores congénitos del metabolismo antes de que causen daño y que contempla los siguientes grupos de enfermedades: hipotiroidismo congénito, hiperplasia suprarrenal congénita, trastornos de los aminoácidos aromáticos, trastornos de los aminoácidos de cadena ramificada y del metabolismo de los ácidos grasos, galactosemia, fibrosis quística, inmunodeficiencia combinada, hemoglobinopatías y otras si representan un problema de salud pública.”*

Por su parte, el artículo 5 habla de los tipos de enfermedades objeto de la ley, en la que se encuentra las sensoriales como son: las de defecto de audición y la hipoacusia.

En ese mismo orden, el artículo 8 habla de los diferentes estudios y evaluaciones que debe de manera obligatoria realizar los centros hospitalarios a los recién nacidos antes de abandonar el centro.

Finalmente establece los diferentes tratamientos de seguimiento para las enfermedades contenidas en esta norma.

Por lo que deja establecido que los recién nacidos antes de salir del centro hospitalario deben ser evaluados con los estudios correspondiente de

detención auditiva, para poder identificar los niños afectados de problemas auditivos, otro punto importante en ambas leyes es que dichos procesos deben ser realizados de manera obligatoria en todos los centros públicos y privados y que deben ser gratuitos, que tanto el estado como los seguros médicos deben tener esa cobertura.

### Análisis Legal

Luego del análisis y estudio del proyecto, referido en el asunto, hacemos las siguientes recomendaciones:

1. La presente iniciativa, hemos observado que presenta cierto problemas técnicos con los vistos, que de acuerdo a nuestro Manual de Técnica Legislativa son: **“textos legales que ha investigado el legislador para presentar un proyecto de ley”**, los vistos no constituyen meras menciones de las disposiciones relacionadas, sino que dan sustento a la norma, permiten conocer la coherencia con el sistema jurídico, la legislación vigente y prohija la optimización de la aplicación, en tanto facilita la identificación de las normativas existentes sobre el objeto de la nueva ley. De igual manera *para su elaboración se precisa identificar la norma jurídica en el siguiente orden:* por su número, fecha y nombre correcto, y en orden cronológico, por lo que sugerimos la siguiente redacción alterna:

**VISTA:** La Constitución de la Republica Dominicana;

**VISTA:** La Ley No. 42-01, de fecha 08 de marzo del 2001, Ley General de Salud.

**VISTA:** La Ley No. 87-01, del 09 de mayo del 2001, que Crea el sistema Dominicano de Seguridad.

**VISTA:** La Ley No. 5-13, del 15 de enero del 2013, sobre Discapacidad en la República Dominicana, deroga la Ley No. 42-01, de fecha 08 de marzo del 2001

2. El artículo 4 de la presente iniciativa establece la creación de un programa Nacional de Audición e Intervención Temprana, sin embargo debemos señalar que el artículo 16 de la ley No. 42-01 , de fecha 08 de marzo del 2001 que crea la Ley General de Salud establece: **Art. 16.- Serán funciones del Consejo Nacional de Salud las siguientes: 1) Proveer de asesoría a la SESPAS, en la formulación y evaluación de políticas y estrategias y en el desarrollo de planes nacionales de salud de carácter sectorial e institucional;**

2.1 En ese sentido, entendemos que la creación de un programa es un plan de carácter nacional, establecido en las funciones de Salud Pública, que a pesar de la naturaleza del tema y la estructura de

capacitación y asignación de recursos que quieren obtener para tales fines, entendemos que la formulación de esta forma, debe ser evaluada, por lo que sugerimos sea observada la redacción alterna que sugerimos al respecto.

3. El artículo 9 del proyecto de Ley nos habla de la creación del Consejo Directivo para la ejecución de esta ley, sin embargo debemos señalar, atendiendo a la ley No. 247-12, del 09 de agosto del 2012, Ley Orgánica de Administración Pública, esta iniciativa plantea una estructura inadecuada, dada la naturaleza de la misma, por lo que no corresponde la creación de Consejo Directivo del Programa Nacional de Detección de la Audición e Intervención temprana, no es consonó con los principios rectores y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública, así como las normas relativas al ejercicio de la función administrativa por parte de los órganos y entes que conforman la Administración Pública del Estado, por lo antes expuesto recomendamos su eliminación.

### Análisis Constitucional

Luego del análisis y estudio del Proyecto de Ley mediante el cual se crea el Programa Nacional de Audición e Intervención Temprana, hacemos las siguientes acotaciones:

- 1.- Los lineamientos constitucionales establecidos en el artículo 61.- Derecho a la salud:

***"Toda persona tiene derecho a la salud integral. En consecuencia:***

1.1 El Estado debe velar por la protección de la salud de todas las personas, el acceso al agua potable, el mejoramiento de la alimentación, de los servicios sanitarios, las condiciones higiénicas, el saneamiento ambiental, así como procurar los medios para la prevención y tratamiento de todas las enfermedades, asegurando el acceso a medicamentos de calidad y dando asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes la requieran;

2. El Estado garantizará, mediante legislaciones y políticas públicas, el ejercicio de los derechos económicos y sociales de la población de menores ingresos y, en consecuencia, prestará su protección y asistencia a los grupos y sectores vulnerables; combatirá los vicios sociales con las medidas adecuadas y con el auxilio de las convenciones y las organizaciones internacionales"

Coincidiendo con el criterio transcrito precedentemente y desarrollando su contenido, conviene precisar que la consagración de este derecho en nuestra Constitución como un derecho fundamental trae como finalidad que el Estado dirija sus esfuerzos no sólo a proteger al individuo en situaciones de vulnerabilidad, sino que le atribuye la obligación de dictar medidas encaminadas a la prevención y el tratamiento de enfermedades. La obligación estatal implica la provisión de una atención integral, continua y equitativa. Recoge las dimensiones de promoción, prevención, curación y rehabilitación.

3. El artículo 4 del proyecto crea el Programa Nacional de Detección Temprana y Atención de la Hipoacusia, estableciendo su adscripción al Ministerio de Salud Pública

3.1.- En este sentido, en nuestro ordenamiento jurídico constitucional la atribución para crear mediante ley esos tipos de organismos, en el contexto de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo, viene dada por el **artículo 141 de la Constitución**, el cual dispone: *“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”.*

3.2- De lo anterior se deduce que solo los organismos autónomos y descentralizados deben estar adscritos al sector de la administración compatible con su actividad, por lo que los programas no están dentro del ámbito de organismos autónomos y descentralizados, por lo que sugerimos le sea eliminado.

4. El artículo 12 de la iniciativa legislativa, establece: **“Reglamento. El Consejo Nacional de Dirección Auditiva e intervención temprana deberá aprobar su reglamento Orgánico.”** en tal sentido debemos señalar que dicho artículo debe ser reestructurado en, tomando en consideración lo establecido en nuestra Carta Magna que en su artículo 128 numeral 1 literal b) que establece como atribuciones exclusiva del Presidente de la República en su condición de jefe de Estado: **“promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional, y cuidar de su fiel ejecución. Expedir decretos, reglamentos e intrusiones cuando fuere necesario”**, en ese mismo orden, debemos señalar que atendiendo a las recomendaciones legales

establecidas precedentemente, dicho Consejo sería eliminado, por lo que la redacción de este artículo sería modificada en la redacción alterna anexa, sugerida para esta iniciativa legislativa.

### Análisis Lingüístico y de Técnica Legislativa

Luego del análisis y estudio en el aspecto lingüístico y de la técnica legislativa del **TENEMOS** a bien hacer las siguientes observaciones:

1. Observamos que el título del capítulo 1 expresa: ***“Objeto y Definiciones”***. Al respecto es preciso señalar que si bien es cierto que las definiciones forman parte del capítulo 1 donde se agrupan los artículos de tipo informativo que sirve de introducción a la parte dispositiva, esta debe de identificarse por el objeto, precedido por el ámbito de aplicación, seguido luego de las definiciones y los principios si lo tuviere.
2. Sugerimos modificar el objeto partiendo de las recomendaciones legales, donde establecimos la eliminación del “programa”, y que solo exprese la finalidad de la norma. Ver redacción alterna.
3. Sugerimos la creación de un artículo que exprese el ámbito de aplicación, en el entendido todas las leyes sin excepción deben de establecer el ámbito de aplicación, ya que con esto se indica el espacio territorial o las personas a las que se les aplica. Por lo que sugerimos su redacción. Ver redacción alterna.
4. Sugerimos reubicar el artículo 2 del proyecto de ley, en el entendido de que el mismo expresa sobre la ***“obligación de la prueba”***, siendo este un mandato y no un artículo de tipo informativo de los que deben de estar contenido en el capítulo uno sobre las disposiciones iniciales, por lo que sugerimos colocarlo en el capítulo que ordena la realización de la prueba. Ver redacción alterna
5. En las definiciones sugerimos que las mismas sean organizadas en orden alfabético. Además sugerimos que la definición de la hipoacusia sea precedidas de los artículos “Es el.....”
6. Sugerimos la eliminación de los artículos 4 y 5, sobre el “programa”, en virtud de lo establecido en la parte legal, y reestructurar el contenido del artículo 4, dirigiéndolo como una atribución de Ministerio de Salud Pública como organismo encargado de ejecutar el presente proyecto de ley. Ver redacción alterna.
7. Eliminación del capítulo III, en virtud de lo establecido en la parte legal.

8. Creación de los artículos sobre las disposiciones transitorias donde se establezca un plazo para la entrada en vigencia y la adecuación de los centros de salud públicos y privados a los fines de poder hacer efectivo los mandatos establecido por el proyecto de ley, y que estos sean redactados sin utilizar la estructura "artículo", sino por su carácter temporal, que sean identificados utilizando números ordinales seguido del epígrafe correspondiente. Ver redacción alterna.

Finalmente, es preciso señalar que existe una iniciativa identificada con el número 00473, cuyo objeto es similar al proyecto de ley objeto del presente informe, por lo que sugerimos a la comisión encargada de su estudio y conocimiento, fusionar ambas iniciativas en una sola, tomando en cuenta los elementos antes indicados. De lo antes sugerido, anexo al presente informe presentamos la redacción alterna con la fusión de las dos iniciativas y la aplicación de las recomendaciones legales y de técnica legislativa.

Atentamente,

**Welnel D. Félix**  
Director

WF/l-tl