



Departamento Técnico de Revisión Legislativa

“Año del Fomento a las Exportaciones”

Santo Domingo de Guzmán, D.N.
09 de abril de 2019

DETEREL 127/2019.

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 mediante el cual se crea el El Instituto Dominicano del Casabe (INDOCASABE).

Ref. : Oficio **No. 000151** de fecha 25-03-2019,
Expediente **No. 01012-2019-PLO-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 del Casabe (INDOCASABE).

SEGUNDO: Este proyecto fue sometido por el señor **Antonio de Jesús Cruz Torres**, senador por la provincia Santiago Rodríguez.

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 establece: *“Las*



Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año del Fomento a las Exportaciones"

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 Dominicana;

VISTA: La ley No. 908 del 01 de junio de 1945, Ley Orgánica del Banco Agrícola e Hipotecario de la Republica Dominicana;

VISTA: La Ley No. 6186 del 12 de febrero de 1963, de Fomento Agrícola;

VISTA: La Ley No. 8 del 8 de septiembre de 1965, que determina las funciones del Ministerio de Agricultura;

VISTA: La Ley No. 11-92, del 16 de mayo de 1992, que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana;

VISTA: La Ley Orgánica de la Administración Pública No.247-12, del 9 de agosto de 2012.

Hemos observado en el proyecto de ley que los vistos que son los textos legales que ha investigado el legislador para presentar su proyecto de ley, algunos no cumplen con los criterios establecidos en la técnica Legislativa para su elaboración por lo que recomendamos que se tome en cuenta ciertos parámetros tales como : la identificación precisa de la norma jurídica, su nombre correcto, numeración y fecha de entrada en vigencia, en cuanto a su presentación la misma debe ser ordenada según la jerarquía constitucional de los textos normativos y dentro de ella respetando la cronología de la misma, observando su nombre publicado en la Gaceta Oficial, como tales no son cónsono con dicha publicación, recomendamos la siguiente redacción alterna:

Vista: La Constitución de la República Dominicana.

Vista: La Ley 908, del 01 de junio de 1945, Ley Orgánica del Banco Agrícola e Hipotecario de la Republica Dominicana.

Vista: La Ley 6186, del 12 de febrero de 1963, de Fomento Agrícola.

Vista: La Ley 8, del 8 de septiembre de 1965, que determina las funciones del Ministerio de Agricultura.



Departamento Técnico de Revisión Legislativa

“Año del Fomento a las Exportaciones”

Vista: La Ley 11-92, del 16 de mayo de 1992, que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana.

Vista: La Ley 247-12, del 9 de agosto de 2012, Orgánica de la Administración Pública.

Impacto de Vigencia.

El casabe mucho más que un alimento, es toda una tradición cultural y gastronómica que en sus inicios fue el alimento predilecto de las culturas indígenas, hoy día forma parte de la dieta de los dominicanos, de ahí que elevar su importancia con la creación del Instituto Dominicano del Casabe (INDOCASABE), es idóneo para que se le brinde apoyo a los productores, procesadores y comercializadores en materia de generación y transferencia de tecnología que facilite el crecimiento de la industria del casabe y obtener una mayor eficiencia en su competitividad y sostenibilidad de su producción y comercialización del casabe.

El casabe es un alimento muy importante para los dominicanos, ya que posee una importante carga cultural a nivel nacional, tanto así que hace unos años el Ministerio de Cultura en conjunto con la Asociación Dominicana de Antropólogos (ASODAN) se encargaron de crear un proyecto denominado Ruta Cultural del Casabe. Un homenaje que no solo se enfoca en el casabe, sino en las miles de personas que trabajan en la producción de este abarrote.

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

Análisis Legal

Después de analizar el proyecto de ley en el aspecto legal, **ENTENDEMOS** que el mismo reúne los requisitos establecidos en la ley 247-12, ley orgánica de la administración pública, así como de otras leyes.

Análisis Constitucional

Luego del estudio y análisis en torno al aspecto constitucional de la iniciativa legislativa que busca la creación del Instituto Dominicano del Casabe (INDOCASABE), es preciso realizar algunas consideraciones:



Departamento Técnico de Revisión Legislativa

“Año del Fomento a las Exportaciones”

El artículo 237 de la Constitución establece: **Artículo 237. -Obligación de identificar fuentes.** *Estableciendo la iniciativa en su artículo 19 de donde provendrán los recursos necesarios para su ejecución. Sobre este aspecto, también nuestra Suprema Corte de Justicia se pronunció mediante sentencia de fecha 16 de marzo de 2005, estableciendo el criterio de que una ley que no identifique o establezca los recursos necesarios para su ejecución, no tendrá efecto ni validez.* Por tanto, es necesario establecer si precisamente el proyecto estableció la provisión de los fondos, lo cual fue contemplado en sus artículos 18 y 19.

Análisis Lingüístico y de la Técnica Legislativa

Hacemos el señalamiento técnico siguiente:

- 1) Con respecto al título en el capítulo I el mismo posee como epígrafe Disposiciones iniciales, al respecto, aunque las disposiciones iniciales aparecen en el Manual de Técnicas Legislativas como división interna, no es con el objeto de que se utilice su nombre como tal, sino para indicar que en tal posición se deben colocar las disposiciones que inician la ley, esto es, objeto, ámbito de aplicación, definiciones y principios, bajo un epígrafe con tales nombres, que dirá:

CAPÍTULO I DEL OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

- 2) En cuanto a la cantidad de miembros del consejo, estipulado en el artículo 8, entendemos excesiva la cantidad de 19 personas por considerar que resultaría difícil su convocatoria y con dificultades de operaciones, lo que podría afectar el funcionamiento del Instituto, sugerimos que no sean más de 11 a 13 personas que serían suficientes para un mejor desenvolvimiento del consejo directivo. Es por lo antes expresado que sugerimos reducir a un representante las asociaciones de productores de casabe; partiendo de la vinculación entre la naturaleza de sus respectivas funciones y su relación con la naturaleza del Instituto, sugerimos eliminar el representante del Instituto de Innovación en Biotecnología e Industria; eliminar al representante del Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE); eliminar al representante de los comedores económicos; eliminar al representante del Plan Social de la Presidencia y eliminar al representante del Centro de Exportación e Inversión de República Dominicana (CEI-RD). Lo que reduciría la integración del consejo a 13 miembros.

2.1 En cuanto al representante de las MYPYMES establecido en el numeral 13 como miembro del consejo, observamos que el mismo resulta ambiguo e impreciso, al no existir una asociación que las agrupe de forma individual, no obstante, todas las



Departamento Técnico de Revisión Legislativa

“Año del Fomento a las Exportaciones”

empresas, incluyendo las medianas y pequeñas están aglutinadas bajo la Federación de Asociaciones Industriales, por lo que sugerimos la adecuación del numeral.

2.2. En cuanto al numeral 17 del artículo 8, que establece un representante del Consejo de Administración de la presa de Monición como integrante del Consejo, debemos de señalar que este consejo es dependiente del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI), por lo que partiendo del principio de jerarquía de los Órganos de la Administración Pública, establecido en la Ley No.247-12, Orgánica de Administración Pública, que establece: *“Los órganos de las Administración Pública estarán jerárquicamente ordenados y relacionados de conformidad con la distribución vertical de atribuciones en niveles organizativos. Los órganos de inferior jerarquía estarán sometidos a la dirección, supervisión y control de los órganos superiores de la Administración Pública con competencia en la materia respectiva, los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente subordinados mediante instrucciones y órdenes”*. Por todo lo antes expresado, sugerimos que sea el Director del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI), que pase a formar parte del Consejo, en sustitución del representante del Consejo de Administración de la presa de Monición. Sugerimos la siguiente redacción alterna:

Artículo 8.- Integración. El Consejo Directivo del Instituto Dominicano del Casabe (INDOCASABE) estará integrado por:

- 1) El ministro de Agricultura, o un representante quien lo presidirá;
- 2) El administrador general del Banco Agrícola o su representante;
- 3) El administrador general del Banco Nacional de las Exportaciones (BANDEX) o su representante;
- 4) El director ejecutivo del Fondo Especial para el Desarrollo Agropecuario (FEDA);
- 5) El director general del Instituto Agrario Dominicano (IAD) o su representante;
- 6) El director del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI),
- 7) Un representante de la Junta Agroempresarial Dominicana(JAD);
- 8) Un representante de las asociaciones de productores de casabe;



Departamento Técnico de Revisión Legislativa

“Año del Fomento a las Exportaciones”

- 9) Un representante de la Asociación de Agricultores Productores de Yuca Amarga;
- 10) Un representante de la Federación de Asociaciones Industriales,
- 11) Un representante de la Cámara de Comercio y Producción de la provincia Santiago Rodríguez;
- 12) Un representante de los exportadores de casabe; y
- 13) El director ejecutivo del INDOCAFE, que funge como Secretario con voz, pero sin voto.

3. En cuanto al párrafo del artículo 8 que expresa:

Párrafo 1.- *Los miembros del consejo directivo tienen voz y voto, exceptuando al director ejecutivo, que funge como secretario con voz, pero sin voto.*

Sugerimos su eliminación, ya que, con lo establecido en el numeral 19 del referido artículo, que expresa “El director ejecutivo del INDOCAFE, que funge como Secretario con voz, pero sin voto”, se sobre entiende que al ser la excepción, la regla es que los demás si tengan el derecho a voz y voto..

4. Lo numerales 8 y 11 del artículo 17 concede al director ejecutivo las atribuciones de preparar la organización administrativa y el régimen de sueldos y someterlos al consejo directivo para su aprobación, pero tales atribuciones aprobatorias no fueron consignadas al Consejo. Si bien se infiere que es necesario que el consejo las aprueba, las leyes deben ser redactadas lo más cuidadosa posible, para evitar lagunas e imprecisiones en su aprobación. Recomendamos se adicione dos atribuciones al consejo a los fines de quede formalmente apoderado de tales mandatos, estas deben ser colocadas como numerales 12 y 13 y mover el 12 actual al 14, todo al artículo 12 sobre las atribuciones del consejo, como sigue:

Artículo 12.- Atribuciones del Consejo Directivo. *El Consejo Directivo del Instituto Dominicano del Casabe (INDOCASABE) tiene las siguientes atribuciones:*

- 1) *Establecer y regular la política de la producción de la yuca, la fabricación y comercialización del casabe en la República Dominicana;*
- 2) *Implementar las medidas necesarias para el mejoramiento de los sistemas de cultivo, preparación, clasificación y empaque del casabe, tanto para su consumo interno como*



Departamento Técnico de Revisión Legislativa

“Año del Fomento a las Exportaciones”

para la exportación;

- 3) *Certificar las plantas para la siembra de la yuca;*
- 4) *Crear campañas de prevención y control de enfermedades y plagas, fundamentalmente las de importación cuarentenarias u otras que puedan surgir;*
- 5) *Coordinar con el Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF) para que se realicen programas de investigaciones y validaciones de tecnologías que puedan ser aprovechadas por la industria casabera nacional;*
- 6) *Mantener estrechas relaciones y coordinación con todas las instituciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras, ligadas a la producción, mercadeo y exportación del casabe;*
- 7) *Mantenerse actualizado con los cambios experimentados en el mercado interno e internacional del casabe;*
- 8) *Someter al Poder Ejecutivo la propuesta de presupuesto para la sostenibilidad financiera del INDOCASABE, elaborada por el director ejecutivo, a fin de que pueda ser incluida en la Ley de Presupuesto General del Estado;*
- 9) *Conocer para fines de aprobación o modificación el reglamento interno del INDOCASABE, presentado por el director ejecutivo;*
- 10) *Crear los registros de los productores, procesadores e industrializadores del casabe;*
- 11) *Evaluar y aprobar los contratos y acuerdos nacionales e internacionales, previo a ser suscritos por el director ejecutivo; que por su contenido necesitan de su aprobación, conforme con lo establecido en su reglamento interno;*
- 12) **Aprobar, la organización administrativa y técnica del INDOCASABE, presentado por el director ejecutivo;**



Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año del Fomento a las Exportaciones"

13) Aprobar el régimen de sueldos y salarios de los empleados del INDOCASABE, conforme con lo establecido en la Ley General de Salarios y en su reglamento interno, presentado por el director ejecutivo;

14) Otras atribuciones que sean establecidas en su reglamento interno.

4.- El numeral 16 del artículo 17 del proyecto dispone que el director ejecutivo debe preparar el proyecto de presupuesto, lo cual, según establece el numeral 8 del artículo 12 debe ser presentada al poder ejecutivo, sin embargo, en el numeral 16 no se dispone que debe hacer el director ejecutivo con el presupuesto. Al respecto debe existir coherencia interna en el proyecto para evitar lagunas en su aplicación, recomendamos se incluya la remisión del presupuesto al consejo, como sigue:

Artículo 17.- Atribuciones de la Dirección Ejecutiva. *La Dirección Ejecutiva del Instituto Dominicano del Casabe (INDOCASABE) tiene las siguientes atribuciones:*

1) *Administrar y dirigir el INDOCASABE;*

2) *Llevar un registro de las estadísticas y data de todo lo relacionado con la producción y mercado nacional de exportación del casabe;*

3) *Estructurar un programa anual de trabajo y rendir las memorias correspondientes a cada año;*

4) *Velar por que las construcciones de empaques u otras estructuras para la exportación y consumo nacional estén adecuadas a las exigencias de las buenas prácticas agrícolas;*

5) *Elaborar un reporte mensual de las exportaciones del casabe, basado en las informaciones obtenidas de las empresas exportadoras y los organismos competentes en la materia;*

6) *Ejecutar las decisiones que emanen del Consejo Directivo del INDOCASABE;*

7) *Asistir a las sesiones del Consejo Directivo del INDOCASABE en calidad de secretario, y adoptar las medidas que requiera su funcionamiento;*

8) *Someter al Consejo Directivo, para su aprobación, la organización administrativa*



Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año del Fomento a las Exportaciones"

y técnica del INDOCASABE, de acuerdo con las funciones y atribuciones establecidas en la presente ley y en su reglamento interno;

9) Seleccionar y designar el personal laboral del INDOCASABE, conforme con la Ley de Función Pública;

- 10) Supervisar las dependencias administrativas y técnicas del INDOCASABE;*
- 11) Someter al Consejo Directivo para su aprobación el régimen de sueldos y salarios de los empleados del INDOCASABE, conforme con lo establecido en la Ley General de Salarios y en su reglamento interno;*
- 12) Informar trimestralmente al Consejo Directivo del INDOCASABE, o cuando lo requiera, para su ponderación, del funcionamiento de la institución, el cumplimiento de sus acuerdos e instrucciones, y del desempeño del sector casabero;*
- 13) Elaborar boletines con información técnica para su difusión entre sectores interesados;*
- 14) Elaborar, para fines de aprobación o modificación por parte del Consejo Directivo, el reglamento interno del INDOCASABE;*
- 15) Proponer, para fines de aprobación y ejecución al Consejo Directivo, las campañas de divulgación, prevención, control y cultivo de enfermedades y plagas;*
- 16) Preparar el proyecto anual de presupuesto de ingresos y egresos del INDOCASABE, conjuntamente con los profesionales y técnicos de la institución y remitido al consejo directivo a los fines de su presentación al Poder Ejecutivo;*
- 17) Preparar el proyecto anual de presupuesto de ingresos y egresos del INDOCASABE, conjuntamente con los profesionales y técnicos de la institución;*
- 18) Preparar un informe o memoria anual, de manera regular, al Consejo de Directores sobre la institución, así como presentar los informes parciales que fueren procedentes o que le sean requeridos;*
- 19) Supervisar que se cumplan las políticas de producción, comercialización, exportación y registro del casabe nacional;*



Departamento Técnico de Revisión Legislativa

“Año del Fomento a las Exportaciones”

- 20) *Gestionar, cuando las circunstancias así lo requieran, el suministro y distribución de insumos y materiales al sector casabero;*
- 21) *Elaborar la propuesta de presupuesto para la sostenibilidad financiera del INDOCASABE para ser presentada al Consejo Directivo para su conocimiento y aprobación;*
- 22) *Otras atribuciones consignadas en su reglamento.*

5.- Hemos observado que la iniciativa legislativa, en su parte final, está dividida en capítulos no numerados, siguiendo las recomendaciones de técnicas legislativa adoptadas a partir de la aprobación de la Constitución del año 2010, la que asumió tal estructura, tras el respeto del principio de homogeneidad estructural y temática legislativa y como referente a la Carta Magna, la que no solo irradia en su contenido en el sistema jurídico, sino, también, en su estructura interna.

- 1.1. Este modelo de estructura de la constitución, en su parte final, no siguió las recomendaciones del Manual de Técnica Legislativas adoptado por el Senado de la República en el año 2005, lo que supuso un cambio en tales criterios expuestos en el manual, llevado a cabo en la práctica, como señalamos.
- 1.2. En el año 2017, la Cámara de Diputados aprobó su propio Manual de Técnica Legislativa, el cual adoptó, con ligeros cambios, el modelo del Manual del Senado y no siguió la estructura de la Constitución. Este criterio supuso una inobservancia y discordancia con la técnica legislativa asumida por la Constitución, pero a su vez se divorció de la adopción práctica en vigencia desde el año 2011, lo que ha traído posiciones disimiles en ambas cámaras.
- 1.3. Sin embargo, como el Senado de la República posee en la letra de su manual una posición similar a la adoptada por la Cámara, por homogeneidad legislativa, se ha decidido recomendar que se asuma los preceptos de ambos manuales, obviando el modelo constitucional adoptado en la práctica, hasta tanto se adopte en común el modelo utilizado en la constitución.
- 1.4. Tomando como base lo antes expuesto tenemos a bien sugerir que la iniciativa sean presentadas continuando la secuencia numérica de los artículos que integran la parte dispositiva, del mismo modo sugerimos dividir en capítulos las disposiciones generales y las disposiciones finales, y entre esta última, separar en secciones las disposiciones reglamentarias, transitorias, derogatorias y de entrada



Departamento Técnico de Revisión Legislativa

“Año del Fomento a las Exportaciones”

en vigencia. Esto se recomienda, partiendo de la necesidad de homogenizar con las disposiciones del manual de técnica legislativa del Senado de la República y la Cámara de Diputados ver redacción:

CAPÍTULO VII DE LAS DISPOSICIONES FINALES

SECCIÓN I DE LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

Artículo 24.- Reglamento de aplicación. *El Poder Ejecutivo debe aprobar el reglamento de aplicación de esta ley en un plazo no mayor de ciento veinte días, a partir de su entrada en vigencia esta ley.*

Artículo 25.- Reglamento interno. *En un plazo de noventa días, a partir de la publicación de esta ley, el Consejo Directivo del Instituto Dominicano del Casabe (INDOCASABE) debe elaborar el reglamento interno del Instituto.*

SECCIÓN II DISPOSICIÓN TRANSITORIA

Artículo 26.- Inicio de operaciones. *El Instituto Dominicano del Casabe (INDOCASABE) iniciará sus operaciones noventa días a partir de la publicación de esta ley.*

SECCIÓN III ENTRADA EN VIGENCIA.

Artículo 27.- Entrada en vigencia. *La presente ley entrará en vigencia después de su promulgación y publicación, según lo establecido en la Constitución de la República y transcurridos los plazos fijados en el Código Civil Dominicano.*

Después de lo analizado y expresado, **SOMOS DE OPINION**, que la comisión encargada del conocimiento del proyecto de Ley se aboque a su estudio, pudiendo observar los elementos antes indicados.



Departamento Técnico de Revisión Legislativa
“Año del Fomento a las Exportaciones”

Atentamente,

Wenel D. Feliz.
Director

WF/og