



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DETEREL 213/2018.

A la : Comisión Permanente de **Industria, Comercio y Zonas Francas.**

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 la Zona Franca Agroindustrial en la Provincia San José de Ocoa.

Ref. : **Exp. 00693, Of.: 002403 de Fecha 14/06/18**

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 la zona franca agroindustrial de la provincia San Jose de Ocoa.

SEGUNDO: Este proyecto fue sometido por el señor **Pedro José Alegría Soto, Senador de la República, provincia San José de Ocoa.**

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"***.

Sobre esta materia, si bien se estableció la creación de zonas francas a partir de lo establecido en la ley 8-90, lo cual puede realizarlo el Presidente de la República, no creó un criterio de creación exclusiva por decreto, sino que dejó abierta la posibilidad de que pueda ser creada por ley.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

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"*.

Desmante Legal

VISTA: La Constitución de la República Dominicana.

VISTA: La Ley No. 8 del 8 de septiembre de 1965, de Agricultura.

VISTA: Ley No. 8-90, del 15 de enero de 1990, sobre Regulación y Fomento de la Zonas Francas.

VISTA: La Ley 64-00 del 25 de julio del año 2000, de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Del análisis del desmante legal, observamos que el mismo es inadecuado, en razón de no establece correctamente los nombre de las leyes que menciona, tal como están publicadas en la Gaceta Oficial. Recomendamos lo siguiente:

VISTA: La Constitución de la República Dominicana.

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

VISTA: Ley No. 8-90, del 15 de enero de 1990, sobre Fomento de Zonas Francas.

VISTA: La Ley 64-00 del 25 de julio del año 2000, que crea la Secretaria de Estado de Medio Ambiente y de Recursos Naturales.

Análisis legal

Del análisis del proyecto de ley, observamos lo siguiente.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

1.- El proyecto de ley busca crear la Zona Franca Agroindustrial de la Provincia San José de Ocoa, sobre las zonas francas debemos expresar lo siguiente:

1.1.- Las zonas francas, en su conjunto, están reguladas por la ley 8-90, del 15 de enero de 1990, la cual estableció todos los mecanismos para su funcionamiento, tipos de zonas francas, financiamiento y estamento de regulación, el cual recae en el Consejo de Zonas Francas.

1.2.- A partir de la existencia de la ley 8-90, huelga analizar si es factible la creación por ley de una zona franca con los rasgos autonómicos como los planteados en este proyecto. En principio, al crearse una ley exclusiva provincial, se estaría estableciendo una legislación nueva, no cónsono con el sistema jurídico, que opera contra la unicidad legislativa del Estado y el control que debe ejercer el gobierno central y el congreso sobre los estamentos del Estado, en la especie, sobre la operatividad de las zonas francas. Desde este punto de vista, no es factible se cree una zona franca con las características planteadas, con un consejo autónomo, sus propios mecanismos de financiamiento y operatividad, lo cual crea una dualidad estatal para el funcionamiento común y confusiones, que no benefician la operatividad y la optimización del órgano.

1.3.- En efecto, del estudio de la ley 8-90, es posible concluir que esta ley posee todos los elementos aplicables para el funcionamiento de las zonas francas, bajo la rectoría del Consejo Nacional de Zonas Francas, lo cual generaría el mismo beneficio o aún más que los planteados en el proyecto.

2.- El proyecto de ley crea un Consejo de Zona Franca para la Provincia San José de Ocoa, al respecto debemos señalar lo siguiente:

2.1. Del estudio de la ley 247-12, del 09 de agosto del 2012, Ley de Administración Pública y las directrices que han emanado de representantes del Ministerio de Administración Pública, existen dos tipos de estructura en el Estado, a saber, los organismos autónomos y descentralizados y los órganos del Estado desconcentrados.

2.2.- Los organismos autónomos y descentralizados según el artículo 50 de la ley de Administración Pública: ***" Son entes administrativos provistos de personalidad jurídica de derecho público o privado, distinta de la del Estado y dotados de patrimonio propio, autonomía administrativa, financiera y técnica, con las competencias o atribuciones específicas que determine la ley que los crea."***

2.3.- Por su parte la desconcentración de acuerdo al artículo 70 de la ley de Administración Pública: ***" Constituye una técnica de distribución de competencias en el seno de una misma entidad jurídica y que tiene por propósito distribuir y especializar el ejercicio de las competencias o la prestación de servicios públicos acercando la***



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

Administración a los usuarios." En ese sentido, los organismos de la administración pública podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados a ellos, pero *con atribuciones específicas a desarrollar en el ámbito de esa materia.*

2.4.- En ese orden, debemos señalar que el Ministerio de Administración Pública, amparado en el artículo 27 de la ley, ha establecido que los órganos cuya relación con el Ministerio sea de dependencia, dada la naturaleza de su competencia se relacionarán jerárquicamente en una estructura descendente de acuerdo a los siguientes niveles: viceministerios, direcciones generales, direcciones, departamentos, divisiones y secciones.

2.5.- De lo anteriormente expuesto se desprende, que el Consejo de Zona Franca para la Provincia San José de Ocoa, no atiende a ninguno de estos criterios, en virtud de que su Concejo no está bajo ninguna estructura organizativa de las antes señaladas, ya que no está bajo la dependencia de ninguna Dirección jerárquicamente subordinada al Ministerio de la materia a fin ni tampoco bajo la estructura de un órgano autónomo y descentralizado, tales como los institutos o corporaciones, sino que se trata de un órgano en solitario, lo que no se contempla en los órganos estatales.

2.6.- Consideramos que la creación de un Consejo de esta naturaleza es contrario al funcionamiento de la estructura organizativa del Estado y su operatividad no es adecuada, lo cual, unido al criterio de la existencia previa de la ley 8-90 y el Consejo de Zona Franca, lo convierte en innecesario y más bien en una dualidad orgánica que puede generar confusiones en su operatividad y un cierto caos en el sistema administrativo del país.

3.- Sin menoscabo de lo antes expresado y dado que es obligación de esta dirección señalar los elementos inconsistentes de la iniciativa, hemos observado que la misma, aunque en el párrafo del artículo 8 menciona al director ejecutivo, es obligación que toda norma que crea órganos establezca con claridad las estructuras superiores, como es el caso del director ejecutivo, especificando su forma de elección, requisitos de elección y atribuciones, así como otros órganos que pueda tener, lo cual no se establece en este proyecto de ley.

4.- El artículo 11 del proyecto establece los incentivos que recibirá, sin embargo, debemos señalar que estos incentivos son los mismos establecidos para las zonas francas en la ley 8-90, aplicados para todas las zonas francas, de allí que no se hace necesaria tal repetición, sino referir a la ley marco 8-90.

5.- La zona franca que se pretende crear en el proyecto, bajo la denominación de "agroindustrial", no se encuentra bajo la nomenclatura fijada en el artículo 6 de la ley



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

8-90, que creó las zonas francas industrial o de servicios, las zonas francas fronterizas y las zonas francas especiales.

5.1.- En ese sentido, si bien no quedó bajo los criterios mencionados, si puede ser especializada como una zona franca especial agroindustrial y así se asumiría dentro de las identificaciones de zonas francas fijadas por el Estado dominicano en su legislación vigente.

5.2.- Por tanto, esta zona franca debe denominarse Parque de Zonas Francas Especial de Desarrollo Agroindustrial y Forestal de la provincia San José de Ocoa.

A partir de los análisis vertidos en este renglón legal, consideramos que el legislador bien puede crear la zona franca, pero solo limitarse a crearla, señalar su ámbito de aplicación, referir a su regulación por el Consejo Nacional de Zonas Francas e indicar los incentivos, reenviándolos a la ley 8-90 de zonas francas, sin necesidad de crear órganos internos de funcionamiento. Se lograría así los mismos objetivos, respetando los estamentos estatales al respecto y el sistema jurídico.

Análisis Constitucional

Del análisis constitucional observamos lo siguiente:

1. Sin menoscabo de que en las recomendaciones legales referimos a lo inadecuado del Consejo y recomendamos su eliminación y reestructuración a la ley, es obligación de esta dirección señalar los elementos inconstitucionales que puedan surgir.
2. El artículo 8 del proyecto dispone como miembro del Consejo a los legisladores. Al respecto, el Tribunal Constitucional se ha referido a las limitaciones de los legisladores para que sean parte de un órgano estatal. En su sentencia **TC/00234/14 dispuso** que *"[...] se genera la existencia de una contraposición de funciones, por cuanto no se permite que los senadores y diputados puedan participar en el cumplimiento de las actividades ejecutivas administrativas que realiza el Poder Ejecutivo, salvo lo dispuesto en la Constitución para el necesario control recíproco entre los poderes públicos". "De allí que "[...] los senadores y diputados no pueden ejercer funciones o formar parte de los organismos o entidades pertenecientes al Poder Ejecutivo o al Poder Judicial", entendiéndose que el ejercicio de las funciones las realiza por la vía de la institución a la que pertenece.*



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

3. Otro punto importante lo constituye que los criterios indicados precedentemente enlazan con la función de fiscalización y control del Congreso, por lo que el TC estatuyó: *"Además el artículo núm. 93.2, letra f), pone a cargo de los congresistas la supervisión de todas las políticas públicas que implementen el gobierno y todas sus instituciones autónomas y descentralizadas, sin importar su naturaleza y alcance, lo cual hace incompatible su función de supervisión (Congreso Nacional) con la dirección [...]"* y ese ejercicio lo realiza precisamente desde el Senado de la República.
4. Por tanto, los legisladores no podrán pertenecer a órganos del Estado, sean consejos o de otra naturaleza, aún sean de carácter honorífico.

Análisis técnico

Del análisis técnico del proyecto observamos lo siguiente.

- 1.- Sin menoscabo de que en las recomendaciones legales referimos a lo inadecuado del Consejo y recomendamos su eliminación y reestructuración a la ley, es obligación de esta dirección señalar los elementos técnico que puedan surgir.
- 2.- En ese sentido, la estructuración o división interna del artículo 8 se presenta bajo la utilización de viñetas. Al respecto, el Manual de Técnicas Legislativas recomienda que las viñetas no deben utilizarse, sino sólo números.

A partir del análisis del proyecto de ley objeto de estudio y de las consideraciones vertidas, recomendamos la siguiente redacción alterna:

**Ley que Crea la Zona Franca Especial Agroindustrial y Forestal de la
Provincia San José De Ocoa**

CONSIDERANDO PRIMERO: Que la Constitución de la República Dominicana establece que el Estado debe promover medidas y planes nacionales de competitividad que impulsen el desarrollo integral del país y declara como objetivo principal de la política social la integración de forma efectiva de la población campesina al proceso de desarrollo nacional, mediante el estímulo y la cooperación para la renovación de sus métodos de producción agrícola y capacitación tecnológica;

CONSIDERANDO SEGUNDO: Que la Ley 8-90, sobre Fomento de Zonas Francas declara que es interés nacional promover una política dinámica de empleos por parte del Estado, estimulando la instalación y desarrollo de



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

nuevas empresas cuya producción sea destinada principalmente al mercado exterior;

CONSIDERANDO TERCERO: Que los niveles de ingreso y de pobreza de San José de Ocoa no se corresponden con el potencial agrícola de la provincia, debido a la muy escasa diversificación económica y la necesidad de aumentar la productividad de los procesos agrícolas, para aumentar la calidad de vida sus habitantes;

CONSIDERANDO CUARTO: Que la creación de una Zona Franca Especial Agroindustrial y Forestal en San José de Ocoa fortalece los objetivos de la Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo, la cual procura una Economía Articulada, Integradora y Competitiva; territorial y sectorialmente integrada, con una estructura productiva que genera crecimiento alto y sostenido, con trabajo digno, que se inserta de forma competitiva en la economía global;

CONSIDERANDO QUINTO: Que la apertura de nuevos mercados internacionales derivados de acuerdos y convenios bilaterales y multilaterales firmados por el país crean el ambiente propicio para establecer una Zona Franca Agroindustrial con el objetivo de fortalecer las capacidades de producción y el soporte para acceder a dichos mercados con volúmenes de producción, calidad e inocuidad para ser competitivos y resaltar la marca-provincia que San José de Ocoa ha venido construyendo desde la puesta en marcha del Plan Estratégico para el Sector de Invernaderos de la provincia;

CONSIDERANDO SEXTO: Que en estos momentos de desarrollo, es necesario que los propios productores, con la colaboración del Estado, sean quienes industrialicen su producción a los fines de elevar los ingresos familiares y con ello incrementar la generación de riquezas con el valor agregado y así enfrentar con iniciativas productivas la crisis económica mundial que golpea contundentemente a nuestro país y en especial a provincias de desarrollo medio como San José de Ocoa, conforme lo establece el informe sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD);

CONSIDERANDO SÉPTIMO: Que en los informes de análisis del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales sobre capacidad productiva de los suelos y del uso y cobertura de la tierra, San José de Ocoa, presenta zonas con capacidad de ser cultivadas de manera muy rentable, y de productividad alta, por lo que debe fortalecerse el desarrollo de las fuerzas productivas locales en torno al aprovechamiento de las características y



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

recursos pertenecientes a la zona con miras a mejorar las condiciones socioeconómicas del pueblo Ocoeño en todo su conjunto, y la creación de la Zona Franca Agroindustrial será un paso de avance al logro de estos objetivos;

CONSIDERANDO OCTAVO: Que una Zona Franca Especial Agroindustrial y Forestal en esta provincia es concebida como motor de la generación de empleos formales, fomento de las exportaciones, generación de ingresos en moneda extranjera y transferencia de tecnología, lo que resulta de las mejores oportunidades para el desarrollo económico y social sostenible tanto para San José de Ocoa como para el país.

VISTA: La Constitución de la República Dominicana.

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

VISTA: Ley No. 8-90, del 15 de enero de 1990, sobre Fomento de Zonas Francas.

VISTA: La Ley 64-00 del 25 de julio del año 2000, que crea la Secretaria de Estado de Medio Ambiente y de Recursos Naturales.

HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

Artículo 1.- Objeto de la Ley. Esta Ley tiene por objeto impulsar la producción agrícola, forestal en la provincia San José de Ocoa y optimizar la industrialización y exportación, mediante la creación de la Zona Franca Especial de Desarrollo Agroindustrial y Forestal de la provincia San José de Ocoa.

Artículo 2.- Ámbito de Aplicación. El ámbito de aplicación de esta ley es para la provincia San José de Ocoa y los municipios que la conforman.

Artículo 3.- Creación. Se crea la Zona Franca Especial de Desarrollo Agroindustrial y Forestal de la provincia San José de Ocoa, con el objetivo de impulsar la producción, industrialización y exportación de bienes y servicios agrícolas y forestales de la provincia, para su beneficio y desarrollo.

Artículo 4.- Sede. La Zona Franca Especial de Desarrollo Agroindustrial y Forestal de la provincia San José de Ocoa estará ubicado en la provincia San José de Ocoa, pudiendo estar diseminado en los municipios que la integran.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

Artículo 5.- Regulación. La Zona Franca Especial de Desarrollo Agroindustrial y Forestal de la provincia San José de Ocoa, será regulada según la ley sobre Fomento de Zonas Francas y bajo las directrices del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación.

Artículo 6.- Incentivos. Los incentivos económicos y exenciones impositivas de la Zona Franca Especial de Desarrollo Agroindustrial y Forestal de la provincia San José de Ocoa son los establecidos en la ley de sobre Fomento de Zonas Francas

DISPOSICION FINAL.

Única. Entrada en vigencia. La presente ley entra en vigencia después de su promulgación y publicación, según lo establecido en la Constitución de la República y una vez transcurridos los plazos señalados en el Código Civil de la Republica Dominicana.

Atentamente,

Welnel D. Feliz.
Director

WF