

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA
"AÑO DEL DESARROLLO AGROFORESTAL"

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DETEREL 179/2017.

A la : Comisión Permanente de Justicia y Derechos Humanos.

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 para la Prevención del Comercio Ilícito.

Ref : Exp. No. 00299-17, Oficio No. 001557 d/f 15/02/17.

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 regular y corregir el comercio ilícito de mercancías, tipificando los delitos de comercios ilícitos, la falsificación, el contrabando de consumo general regulados y estableciendo sus sanciones administrativas y penales.

SEGUNDO: Este proyecto fue presentado por los Señores Charles Noel Mariotti Tapia, Senador de la Republica por la Provincia Monte plata y José Ignacio Ramón Paliza Nouel, Senador de la Republica por la Provincia Puerto Plata depositado en fecha 05 de mayo del 2017.

Facultad Legislativa Congresual:

La facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está 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:

La Constitución de la República

El Código de Procedimiento Penal de la República Dominicana;

La Ley 11-92, del 16 de mayo de 1992 que instituye aprueba el Código Tributario de República Dominicana;

La Ley No. 20-00, del 8 de mayo de 2000, sobre Propiedad Industrial;

La Ley No. 64-00, del 18 de agosto de 2000, que crea la secretaria de estado de sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales;

La LeyNo.112-00 que establece un impuesto al consumo de combustibles, fósiles y derivados del petróleo.

La Ley 72-00 sobre lavado de activos proveniente del tráfico ilícito de drogas y sustancias controladas; Ley 72-00, del 26 de septiembre de 2000, que modifica el arancel de aduanas de la republica dominicana, ley no. 14-93, en las partidas arancelarias relativas a la importación de carnes y sus derivados.

La Ley General de Salud No. 42-01 modificada por la Ley No. 22-06;

La Ley No. 78-03, del 15 de abril de 2003, que aprueba el Estatuto del Ministerio Público;

La Ley No.358-05, sobre Derechos del Consumidor o Usuario y su Reglamento de Aplicación, del 09 de septiembre de 2005.

La Ley No.133-11, del 07 de junio del 2011, orgánica del Ministerio Público.

La Ley No. 107-13, del 06 de agosto de 2013, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo;

La Ley No. 37-17, del 03 de febrero de 2017, que reorganiza el Ministerio de Industria y Comercio y MIPYMES;

El Código Penal objetado; La Ley 76-02, del 19 de julio 2002, Que Establece El Código Procesal Penal De La Republica Dominicana.

La Ley General de Aduanas Ley No. 3489, del 14 de febrero de 1953;

El Reglamento de Aplicación de la Ley 112-00 promulgado mediante Decreto No.307-01;

El Reglamento 79-03 que establece reglas especiales para la aplicación del ISC;

El Decreto No. 82-15 que crea la Dirección General de Medicamentos, Alimentos y Productos Sanitarios; del 06 de abril de 2015,

La Resolución del Consejo Superior del Ministerio Público número 4/2014,

Las recomendaciones de la Oficina Jurídica de la INTERPOL para la lucha contra el tráfico ilícito de bienes.

Impacto de la Vigencia

La presente iniciativa busca detener el comercio ilícito en la República Dominicana, evitar la venta de productos falsificados que puede tener como consecuencias poner en riesgo la vida de los ciudadanos, lograr establecer la tipificación de los delitos de comercio ilícito, la falsificación, el contrabando de productos de consumo general y el establecimiento de sus sanciones administrativas y penales, a fin de poder garantizar a la ciudadanía que cesen estos delitos que pueden dañar la integridad física de las personas.

Análisis Legal

Después de haber observados los aspectos legales de esta iniciativa, tenemos a bien señalar lo siguiente:

El proyecto de ley presenta entre sus vistos algunos que no cumplen con los criterios establecidos en la Técnica Legislativa para su elaboración 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 ya que garantizan la seguridad jurídica, por lo tanto, sugerimos realizar una readecuación a través de la siguiente redacción:

Vista: La Constitución de la República

Visto: El Código de Procedimiento Penal de la República Dominicana;

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

Vista: La Ley No. 20-00, del 8 de mayo de 2000, sobre Propiedad Industrial;

Vista: La Ley No. 64-00, del 18 de agosto de 2000, que crea la secretaria de estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales;

Vista: La Ley No. 112-00 que establece un impuesto al consumo de combustibles, fósiles y derivados del petróleo.

Vista: La Ley No. 72-00, del 26 de septiembre de 2000, que modifica el arancel de aduanas de la república dominicana, ley No. 14-93, en las partidas arancelarias relativas a la importación de carnes y sus derivados.

Vista: La Ley No. 42-01, del 08 de marzo de 2001, modificada por la Ley No. 22-06; Ley General de Salud.

Vista: La Ley No. 78-03, del 15 de abril de 2003, que aprueba el Estatuto del Ministerio Público;

Vista: La Ley No. 358-05 del 09 de septiembre de 2005 Ley General de protección de los Derechos del Consumidor o Usuario

Vista: La Ley No. 133-11, del 07 de junio del 2011, orgánica del Ministerio Público

Vista: La Ley No. 107-13, del 06 de agosto de 2013, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo;

Vista: La Ley No. 37-17, del 03 de febrero de 2017, que reorganiza el Ministerio de Industria y Comercio.

Visto: La Ley 76-02, del 19 de julio 2002, Que Establece El Código Procesal Penal De La Republica Dominicana.

Vista: La Ley No. 3489, del 14 de febrero de 1953, Para el Régimen de las Aduanas.

Visto: El Decreto 307-01, del 02 de febrero 2001, Que aprueba el Reglamento para la Aplicación de la Ley Tributaria de Hidrocarburos, no.112-00.

Visto: El Decreto No. 79-03, del 04 de febrero de 2003, Que aprueba el reglamento para la aplicación del título iv del código Tributario de la Republica Dominicana.

Visto: El Decreto No. 82-15 del 06 de abril de 2015, que crea la Dirección General de Medicamentos, alimentos y productos sanitarios, bajo la dependencia del ministerio de salud pública y asistencia social.

Vista: La Resolución del Consejo Superior del Ministerio Público número 4/2014, de fecha 29 de abril del 2014 que crea la Procuraduría Especializada de Crímenes y Delitos contra la Salud;

El artículo 6 de la iniciativa legislativa establece la Procuraduría Especial y dice lo siguiente: *“ Se crea la Procuraduría contra el Comercio Ilícito de Bienes y Crímenes y Delitos contra la Salud, como unidad especializada de la Procuraduría General de la República.*

Párrafo.- La Procuraduría contra el Comercio Ilícito de Bienes y Crímenes y Delitos contra la Salud es la entidad especializada para ejercer la representación y defensa de los intereses del Estado y la sociedad en los asuntos que trata esta ley, supervisar la política de persecución de los delitos tipificados y coordinar el ejercicio de las acciones correspondientes, sin perjuicio de cualquier otra infracción penal que pudiera derivarse de otras leyes aplicables.”

En ese sentido, debemos señalar que la Constitución de la República en su artículo 175 numeral 6 establece las funciones del Consejo Superior del Ministerio Público y dice:

“ Crear los cargos administrativos que sean necesarios para que el el Ministerio Público pueda cumplir las atribuciones que le confieren esta Constitución y las leyes.”

Es oportuno señalar que las procuradurías especializadas según la ley No. 113-11, del 07 de junio del 2011, Ley General del Ministerio Público establece en su artículo 53 que es facultad del Consejo Superior de Ministerio Público crear las procuradurías según lo que dice:

“ Artículo 53. Procuradurías especializadas. Las procuradurías especializas son órganos complementarios de la Dirección General de Persecución del Ministerio Público y estarán sujetas a la dirección, coordinación y supervisión directa del Director General de Persecución. Serán creadas por el Consejo Superior del Ministerio Publico, con alcance nacional o regional, en atención a la complejidad de los casos, la vulnerabilidad de las víctimas, el interés público comprometido o las prioridades institucionales. Estarán a cargo de procuradores generales Corte de Apelación.”

2.3 Las atribuciones establecidas por la Constitución de la República del Senado de la República dice en su artículo 93, literal q): “Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución”, en ese sentido, es oportuno señalar que el legislador al crear Procuradurías Especializadas entra en la esfera de las atribuciones del Ministerio Público, que por el fueron otorgada mediante ley, por lo que estaríamos en una competencia que no le corresponde, a pesar de que quien le dio dicha atribución fue dicho órgano.

Análisis Constitucional

Luego del estudio y análisis de la iniciativa referida en el asunto, tenemos a bien hacer las siguientes consideraciones:

1. Observamos que el proyecto de ley tiene por objeto regular y corregir el comercio ilícito de mercancías, tipificando los delitos de comercio ilícito – falsificación, contrabando-, y establecer sanciones administrativas y penales.
2. Son productos regulados por esta ley los medicamentos, los hidrocarburos, las bebidas alcohólicas y los derivados del tabaco.
3. Este proyecto de ley no aplica a los estupefacientes y sustancias controladas que se encuentran reguladas en las leyes que tratan esta materia.
4. Se crea la Procuraduría contra el Comercio Ilícito de Bienes y Crímenes y Delitos contra la Salud, como unidad especializada de la Procuraduría General de la República.

5. Artículo 96, numeral 1) sobre quienes tienen derecho a iniciativa en la formación de las leyes, cito numeral 1) "Los senadores o senadoras y los diputados o diputadas", en el caso que nos ocupa, la iniciativa proviene de una senadora.
6. Artículo 237. -Obligación de identificar fuentes. Estableciendo la iniciativa en su artículos 55 y 59 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 todo lo anteriormente planteado la presente iniciativa es cónsona con los lineamientos constitucionales antes señalados.

Análisis de la Técnica Legislativa

Después de analizar el proyecto de ley en cuanto a los aspectos relacionados con los elementos de técnica legislativa, ENTENDEMOS oportuno hacer los siguientes señalamientos:

1. 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:

PROYECTO DE LEY PARA LA PREVENCIÓN DEL COMERCIO ILÍCITO

2. En el artículo 3, observamos que su párrafo único presenta la numeración de "*párrafo 1*", lo cual es incorrecto ya que solo deben enumerarse cuando existen más de dos párrafos, por lo que sugerimos solo colocar "Párrafo". Sugerimos eliminar la numeración en los lugares siguientes: párrafo único del artículo 3 y párrafo único del artículo 4.

3. En el párrafo II del artículo 36, hace remisión *“al inciso primero del presente artículo”*; al respecto es preciso señalar que el mismo hace referencia al párrafo I del artículo 36, no a un *“inciso”*, en el entendido no es una división del artículo, sino un mandato que complementa su parte capital. Del mismo modo los textos normativos en su redacción debe de ser coherente llamando a cada estructura por su nombre. Por lo que sugerimos eliminar el término *“inciso primero”*, por *“párrafo I”*.
4. Observamos vario artículos que expresan más de un mandato, al respecto es preciso señalar que los artículos como unidad normativa básica de la norma deben de cumplir con el principio de uninormatividad que establece que cada artículo debe de contener y expresar solo un mandato, debiendo ser separados en nuevos artículos cuando lo expresado responde a mandatos distintos, o en párrafos cuando lo expresado por este guarda relación directa con la parte capital del artículo al complementarlo. Como ejemplo vemos el artículo 40:

Artículo 40.- Delitos conexos. Los esquemas de comercio ilícito dan origen a delitos conexos como sobornos, corrupción, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, lavado de activos y estafa. Las autoridades administrativas y judiciales deberán extender la investigación de las conductas y aplicar las sanciones previstas en el código penal y demás leyes especiales.

Redacción recomendada

Artículo 40.- Delitos conexos. Los esquemas de comercio ilícito dan origen a delitos conexos como sobornos, corrupción, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, lavado de activos y estafa.

Párrafo. Las autoridades administrativas y judiciales deberán extender la investigación de las conductas y aplicar las sanciones previstas en el código penal y demás leyes especiales.

Sugerimos realizarlo además en el artículo: 52 y los párrafos III del artículo 49, párrafo I, II y III del artículo 51.

5. En el artículo 48 expresa:

Artículo 48.- Acta de comprobación. Para fines de sustentar la acusación penal de cometer alguno de los delitos tipificados por la presente ley, la Procuraduría Especial podrá, de oficio, a requerimiento de parte interesada o del órgano regulador correspondiente, levantar un Acta de Comprobación de Ilícito, en los casos de flagrante delito, o disponer la realización de los informes y actas que considere pertinentes como medio de prueba para la instrumentación del caso en cuestión.

En ese tenor, podrá citar a las partes, escuchar testimonios, efectuar traslados a los lugares en que fueron preparados o cometidos los hechos, realizar audiencias con la participación de denunciantes, testigos y peritos. Si cualquiera de las partes mostrara su negativa a colaborar o comparecer, la Procuraduría Especial podrá ordenar la conducción de las personas involucradas para los fines correspondientes.

Párrafo. La Procuraduría Especial y los órganos reguladores correspondientes serán las autoridades competentes para levantar el Acta de Comprobación de Ilícito, mediante representantes debidamente calificados. El Acta de Comprobación de Ilícito será considerada como elemento de prueba ante los tribunales de la República.

Observamos un párrafo gramatical luego de la parte capital del artículo, seguido por un párrafo. Al respecto es preciso señalar que esta redacción resulta incorrecta, debido a que los párrafos pertenecientes a un artículo deben por regla general ser identificados y numerados según el caso, esto con la finalidad de que sean individualizados e identificados dentro del texto normativo, debiendo por igual expresar solo una situación o mandato. Sugerimos identificarlos como tales, dividirlo y por vía de consecuencia reenumerar el existente. Por otra parte, en cuanto a la redacción de la parte capital del artículo, es preciso señalar que la misma expresa un motivo o finalidad del mandato, al respecto es preciso señalar que los artículos deben de expresar mandatos directos sin expresar motivos o razones. Por lo que sugerimos la siguiente redacción.

Artículo 48.- Acta de comprobación. La Procuraduría Especial podrá, de oficio, a requerimiento de parte interesada o del órgano regulador correspondiente,

levantar un Acta de Comprobación de Ilícito, en los casos de flagrante delito, o disponer la realización de los informes y actas que considere pertinentes como medio de prueba para la instrumentación del caso en cuestión.

Párrafo I. La Procuraduría Especial podrá citar a las partes, escuchar testimonios, efectuar traslados a los lugares en que fueron preparados o cometidos los hechos, realizar audiencias con la participación de denunciantes, testigos y peritos.

Párrafo II. Si cualquiera de las partes mostrara su negativa a colaborar o comparecer, la Procuraduría Especial podrá ordenar la conducción de las personas involucradas para los fines correspondientes.

Párrafo III. La Procuraduría Especial y los órganos reguladores correspondientes serán las autoridades competentes para levantar el Acta de Comprobación de Ilícito, mediante representantes debidamente calificados.

Párrafo IV. El Acta de Comprobación de Ilícito será considerada como elemento de prueba ante los tribunales de la República.

Observamos que el capítulo V, sobre las disposiciones finales, contiene varios artículos que no les corresponde estar bajo esa estructura, debido al contenido expresado por esto. Al respecto es preciso señalar que en las disposiciones finales solo debe de contener aquellos mandatos que incorporan al texto normativo de la ley para regular las situaciones especiales originadas con motivo de la expedición, reforma o abolición de una ley. Regulan el derecho intemporal, ósea el tránsito de la ley antigua a la nueva. Contienen aquellos mandatos que persigue la aplicación gradual de la ley, en tal sentido 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.....). Por otro lado, y con respecto a la vigencia, según la técnica legislativa estas deben de ser colocadas dentro del título de DISPOSICIONES FINALES y de la misma manera que las transitorias, tampoco van numeradas, en tal virtud y basándonos en criterios de técnica legislativa, sugerimos la siguiente redacción:

CAPÍTULO V

DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

Artículo ~~52~~.- Prescripción. Las infracciones contenidas en la presente ley prescribirán de conformidad con lo establecido en la Ley No. 107-13 sobre los Derechos de las personas en sus Relaciones con la Administración, siempre que se trate de infracciones administrativas. Los delitos prescribirán a los tres años.

Párrafo. Los plazos de prescripción de la acción civil o penal, su inicio e interrupción se regirán conforme a las reglas del Código Procesal Penal dominicano.

Artículo ~~53~~.- Medidas especiales de control. La Dirección General de Impuestos Internos y la Dirección General de Aduanas establecerán medidas especiales de control para los Operadores Económicos Autorizados, los centros logísticos, o cualquier otro usuario u operador que goce de privilegios aduaneros bajo las normativas vigentes y las Zonas Francas tendientes a la prevención del comercio ilícito, la falsificación y el contrabando.

Artículo ~~54~~.- Coordinación institucional. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se instruye a la Procuraduría General de la República, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes, la Dirección General de Aduanas, la Dirección General de Impuestos Internos y el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor (PROCONSUMIDOR) a suscribir Acuerdos de Colaboración que establezcan protocolos de cooperación para el aseguramiento de elementos materiales probatorios o evidencia física y mecanismos de intercambio de información, que permitan optimizar los recursos para los operativos de inspección y control, las investigaciones administrativas y las investigaciones penales.

Artículo ~~55~~. Hasta tanto se regularice la entrega y renovación del registro sanitario de alimentos y bebidas, la presentación de la solicitud de renovación para productos derivados del alcohol y del tabaco será admitida como prueba de renovación oportuna a los efectos del Artículo 14 de la presente ley.

Artículo ~~56~~. Las funciones ejercidas por la Procuraduría Especializada de Crímenes y Delitos contra la Salud, como órgano complementario de la Dirección General de Persecución del Ministerio Público serán integradas a la Procuraduría Especial establecida mediante la presente ley.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Única. Renovación temporal. Hasta tanto se regularice la entrega y renovación del registro sanitario de alimentos y bebidas, la presentación de la solicitud de renovación para productos derivados del alcohol y del tabaco será admitida como prueba de renovación oportuna a los efectos del Artículo 14 de la presente ley.

DISPISICION FINAL

Única. Entrada en vigencia. La presente ley entra en vigencia a partir de su promulgación y publicación según lo establecido en la Constitución de la República y transcurridos los plazos fijados en el Código Civil Dominicano.

DADA...

Charles Noel Mariotti Tapia
Senador Provincia Monte Plata

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

Atentamente,

Welnel D. Feliz.
Director.

WF/l-c-tl