



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DITEREL 372/2018.

A la : Comisión Bicameral.

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 de Presupuesto General del Estado correspondiente al año 2019.

Ref. : Oficio No. 003030 de fecha 08-10-2018,
Expediente No. 00816 -2018-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 de Presupuesto General del Estado correspondiente al año 2019.

SEGUNDO: Este proyecto proviene del Poder Ejecutivo.

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 112 de la Constitución de la República, que



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

establece: *"Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras:*

Análisis Legal

Después de analizar el proyecto de ley en el aspecto legal hemos observado lo siguiente:

1. Los **VISTOS** 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. En tal sentido, observamos que el presente proyecto de ley no establece todos los antecedentes legales que han servido de sustento para esta norma, en razón de lo antes dicho sugerimos la siguiente redacción alterna:

" VISTA: La Constitución de la República

VISTA: La Ley No. 423-06, de fecha 17 de noviembre del 2006, Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público"

2. La Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, No. 423-06, establece los principios, órganos y procesos que deben ser utilizados en las diferentes fases del ciclo presupuestario, además indica las etapas de formulación, discusión, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación, con el objetivo de que las asignaciones y utilización de los recursos públicos se realicen en forma eficaz y eficiente, con la participación de la ciudadanía en las distintas etapas.
3. En cuanto al proyecto de ley objeto de nuestro estudio tenemos a bien señalar que en lo referente a las remisiones externas que son aquellas que remiten a preceptos de otras leyes, su utilidad deviene de la necesidad de la interactividad legislativa y evitar establecer mandatos que han sido cubiertos por leyes anteriores. En las referencias externas se debe indicar el número, fecha y nombre de la ley. Para estar acorde a los criterios de técnica legislativa y redacción de los proyectos de ley, es necesario que el presente proyecto de ley, redacte las remisiones de la manera antes indicadas, esto es posible por su aplicación inmediata que requiere de la referencia expresa, en virtud de que el mismo no perderá vigencia en el tiempo.



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año del Desarrollo Agroforestal"

Análisis Constitucional:

1. La iniciativa legislativa objeto de este estudio en su párrafo II del artículo 16 establece lo siguiente: *Párrafo II. Adicionalmente. La Dirección General de Aduana (DGA) cobrará un 50% del impuesto sobre transferencia de Bienes industrializados y servicios (ITBIS) sobre las materias primas, insumos maquinarias industriales, equipos y bienes de capital importados por las empresas acogidas a la ley que crea una zona especial del Desarrollo fronterizo, que abarca las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco No. 28-01 del 01 de febrero del 2001. ...*. Sobre ello, debemos señalar lo siguiente:

1.1. El indicado párrafo se refiere al pago ITBIS para las empresas acogidas por la ley especial de desarrollo fronterizo 28-01, del 01 de febrero del 2001. Sobre este pago de ITBIS y el pago de otros impuestos debemos señalar que la ley de Desarrollo fronterizo contempla lo siguiente: *Artículo 2. Las empresas industriales, agroindustriales, agropecuarias, metalmecánica, de zona franca, turísticas, metalúrgicas y energéticas, así como todo tipo de empresas permitidas por las leyes dominicanas, que existen a la fecha de promulgación de la presente ley, y las que se instalen en el futuro dentro de los límites de cualquiera de las provincias señaladas en el artículo uno (1) de esta ley, disfrutaran de las facilidades y exenciones que se indican en el párrafo*

PARRAFO. Las empresas industriales, agroindustriales, agropecuarias, metalmecánica, de zonas francas, turísticas, metalúrgicas y energéticas, y de todo tipo de empresas permitidas por las leyes dominicanas establecidas y que se establezcan en el futuro, que operen dentro de los límites de las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco, disfrutarán de una exención de un cien por ciento (100%) del pago de impuestos internos, de aranceles aduaneros sobre materias primas, equipos y maquinarias, así como cualquier tipo de impuesto, durante un periodo de veinte (20) años. Se les otorga, además, un cincuenta por ciento (50%) en el pago de libertad de tránsito y uso de puertos y aeropuertos.

ARTICULO 3.- Se fija para las empresas instaladas y a instalarse en las provincias señaladas una reducción del cincuenta por ciento (50%) de cualquier otro impuesto, tasa o contribución vigente a la fecha o que se establezcan en el futuro, mientras estén vigentes 10s veinte (20) años de las exenciones contempladas en esta ley para las provincias indicadas en el párrafo del Artículo dos (2).

1.2.- Como puede observarse, la ley 28-01 plantea con claridad las exenciones impositivas que beneficiarían a las empresas que se instalen bajo su amparo. Debe



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año del Desarrollo Agroforestal"

interpretarse que estas normativas se establecen como respuesta del mandato constitucional del artículo 10 que dice: ***Se declara de supremos y permanente interés nacional la seguridad, el desarrollo económico social y turístico de la zona fronteriza, integración vial, comunicacional y productiva, así como la difusión de los valores patrios y culturales del pueblo dominicano*** .

1.3.- La ley No. 28-01, del 01 de febrero del 2001, como señalamos, estableció exenciones impositivas a las empresas que se instales durante veinte años, o sea, que todas las empresas que se acojan a su amparo gozarán de tales exenciones durante el tiempo concedido por la ley, convirtiéndose, al mismo tiempo, en una garantía jurídica de operatividad, amparada en la seguridad jurídica y el manto de la legalidad. Es en sí mismo, un atractivo estatal para impulsar el desarrollo fronterizo.

1.4.- Sin embargo, aún con los criterios fijados por la ley 28-01, se suscita lo señalado en el párrafo del artículo 16 del proyecto de ley del Presupuesto General del Estado. De hecho, este párrafo establece el cobro del ITEBIS, en un 50%, a las empresas que allí instaladas, lo cual a todas luces violenta el principio de irretroactividad de la ley y la Constitución de la República y afecta los derechos adquiridos de las empresas.

1.5.- En efecto, la Constitución en su artículo 110 establece lo siguiente: ***"La ley solo dispone y se aplica para lo porvenir. No tienen efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esta subjúdice o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior."***

1.6.- A partir de lo señalado por la Constitución, las leyes no pueden afectar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas, como en la especie que obliga a que las empresas paguen el 50% de ITBIS. El principio de irretroactividad busca proteger a los ciudadanos garantizando la seguridad jurídica al impedir que una nueva ley pueda modificar situaciones jurídicas ya existentes, es decir, consolidadas con anterioridad a su promulgación y amparada en los principios y lineamientos contenido en la legislación precedente. Las leyes son de aplicación inmediata hacia el porvenir, sin afectar los hechos acontecidos durante su vigencia como a aquellos que se iniciaron bajo la norma precedente. Al respecto, el Tribunal Constitucional Dominicano en su sentencia No. TC/0013/12. De fecha 10 de mayo del 2012, expresa: ***"En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior". Tal y como se desprende del texto constitucional transcrito, el principio de irretroactividad es la máxima expresión de la seguridad jurídica, el cual cede en casos excepcionales por la aplicación retroactiva o ultraactividad de disposición de similar estirpe más favorable para el titular del derecho. 6.6. Conviene precisar el concepto de derechos adquiridos, para lo cual debe considerarse que toda disposición***



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año del Desarrollo Agroforestal"

normativa está constituida por dos elementos: uno material y otro formal. El primero se refiere al supuesto o hipótesis de hecho, previsto en la disposición de que se trate; el segundo, a la conclusión jurídica surgida como consecuencia directa de la ocurrencia de aquellos supuestos e hipótesis fácticos. Comprobado el hecho, nacen los efectos jurídicos que la ley le asigna, y que son, precisamente, los derechos adquiridos.... En este caso, la garantía constitucional de la irretroactividad de la ley se traduce en la certidumbre de que un cambio en el ordenamiento no puede tener la consecuencia de sustraer el bien o el derecho ya adquirido del patrimonio de la persona, o de provocar que si se había dado el presupuesto fáctico con anterioridad a la reforma legal, ya no surta la consecuencia (provechosa, se entiende) que el interesado esperaba de la situación jurídica consolidada." La ley de desarrollo fronterizo otorga a las empresas acogidas por esa norma unos incentivos por un periodo de tiempo, por lo que esta situación jurídica no debe ser modificada.

1.2. Lo relativo al cobro de impuestos de ITBIS sobre las empresas instaladas en la frontera no ha sido pacífica, sino que su momento han sido objeto controversia jurídica. Sobre ello el Congreso Nacional dictó la ley.....sobre la cual la Suprema Corte de Justicia en su Sentencia No. TC 1/ 2007 dispuso: "*...en ningún caso la ley ni poder público alguno podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior; que esa disposición tiene por finalidad que el ciudadano pueda presuponer y calcular con tiempo la influencia del Derecho en su conducta personal o corporativa; que es evidente que se vulnera el derecho a la seguridad jurídica cuando se hace un cambio repentino y unilateral de las condiciones que han sido la base esencial y principal para el establecimiento de las empresas en la zona especial de desarrollo fronterizo; que la nueva modificación intenta desmontar aquellos beneficios impositivos que fueron los que dieron lugar a que las empresas se instalaran en esta parte del territorio e invirtieran cuantiosos recursos en su desarrollo, y que el artículo 45 del Reglamento pretende someter a una reclasificación a empresas ya clasificadas al amparo de la Ley No. 28-01, lo que es una clara vulneración a la seguridad jurídica; que con las concesiones otorgadas en virtud de esta ley se cumple el mandato expreso de la Constitución que en su artículo 7 establece que Es de supremo y permanente interés nacional el desarrollo económico y social del territorio de la República a lo largo de la línea fronteriza, lo que dejaría de producirse precisamente con decisiones repentinas contra quienes confiando en la buena fe y sostenibilidad de reglas preestablecidas por nuestros poderes públicos, han hecho cuantiosas inversiones en el país; que en cuanto a lo segundo y cuarto, agregan los impetrantes, con la decisión intempestiva del legislador de desmonte y variación de los beneficios fiscales consagrados por la Ley No. 28-01 a las empresas que se establecieron en la zona especial de desarrollo fronterizo, se ha vulnerado también el principio de la irretroactividad de la ley, por cuanto al exigir el artículo 45 del Reglamento una reclasificación de las empresas ya autorizadas a operar, se conjuga*



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

esa vulneración con la violación al artículo 110 de la Constitución que habla del modo en que el Estado reconoce exenciones fiscales en favor de particulares y del derecho irrevocable de beneficiarse por el tiempo que estipule la concesión o el contrato; que en cuanto al tercer aspecto que trata de la violación al principio de razonabilidad, previsto en el artículo 8.5 de la Constitución, en el sentido de que la ley no puede ordenar más que lo que es justo y útil para la comunidad ni puede prohibir más que lo que la perjudica, los impetrantes aducen que las disposiciones cuya inconstitucionalidad se pide, son a toda luz irrazonables no solo porque se demuestra irracional desmontar los beneficios que han sido el sustento de la inversión que esas empresas han realizado, sino porque conculca toda una tradición constitucional de respeto a los derechos adquiridos y a la estabilidad de las decisiones de los poderes públicos; y que en cuanto al quinto aspecto que trata de la violación al derecho a la libre empresa, igualdad de competencia y proporcionalidad tributaria, los impetrantes aducen, entre otros argumentos, que el artículo 100 de la Constitución establece que A La República condena a todo privilegio y toda situación que tienda a quebrantar la igualdad de todos los dominicanos, así como que el literal e) del artículo 9 de la citada Carta Magna consagra que es deber de los particulares A el contribuir en proporción a su capacidad contributiva para las cargas públicas;

1.6.- Debemos señalar que la indicada sentencia posee un carácter pétreo, en sentido de que no solo constituye un precedente vinculante que debe ser observado por todos los órganos y poderes públicos, sino que el mismo no puede ser modificado por el Tribunal Constitucional, amparado en el artículo 277 de la Constitución, que establece: *Todas las decisiones judiciales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, especialmente las dictadas en ejercicio del control directo de la constitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia, hasta el momento de la proclamación de la presente Constitución, no podrán ser examinadas por el Tribunal República Dominicana* ". Sobre ello se refirió el Tribunal Constitucional Dominicano en su sentencia TC 0184/14, en la cual fijó el criterio de su impedimento constitucional para abordar la revisión de los precedentes constitucionales dictados por la Suprema Corte de Justicia.

1.7.- A partir de lo señalado, el párrafo II del artículo 16 del proyecto de Ley Presupuesto General del Estado no es cónsono con la Constitución ni con los precedentes constitucionales y afecta situaciones jurídicas ya establecidas.

2. En cuanto al artículo 59 de la iniciativa legislativa establece: *"Se autoriza al Poder Ejecutivo a realizar operaciones de ventas de acciones y/o participaciones de capital de empresas propiedad del Estado Dominicano o de proyectos, por hasta el monto máximo de diez por ciento (10%) de la deuda del sector público no financiero con el propósito de limitar todo nuevo incremento de la deuda pública ,*



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

promover la suficiencia operativa e incrementar la productividad sectorial . El poder Ejecutivo informara al Congreso Nacional las operaciones que realice en el marco de lo autorizado en el presente artículo en un plazo de treinta (30) días, luego de concretadas

2.1- Es importante señalar que el Congreso Nacional en su artículo 93.- establece las atribuciones en materia legislativa y en su literal K) señala lo siguiente: "**k) Aprobar o desaprobar los contratos que le someta el Presidente de la República, de conformidad con lo que dispone el artículo 128, numeral 2), literal d), así como las enmiendas o modificaciones posteriores que alteren las condiciones originalmente establecidas en dichos contratos al momento de su sanción legislativa;**"

2.2.- En ese mismo orden el artículo 128 literal d) de la Constitución establece las Atribuciones del Presidente de la República en su condición de jefe de Estado dice: "**Celebrar contratos, sometiéndolos a la aprobación del Congreso Nacional cuando contengan disposiciones relativas a la afectación de las rentas nacionales, a la enajenación de bienes del Estado, al levantamiento de empréstitos o cuando estipulen exenciones de impuestos en general, de acuerdo con la Constitución. El monto máximo para que dichos contratos y exenciones puedan ser suscritos por el Presidente de la República sin aprobación congresual, será de doscientos salarios mínimos del sector público;**"

2.3.- De lo antes expuesto, concluimos en que es obligación del presidente de la República someter al Congreso cualquier contrato tendente a enajenar las rentas nacionales.

Atentamente,

Wenel D. Félix
Director

WF/l-c