

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

Santo Domingo D.N.

DETEREL 139/2010.

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

Vía : **Lic. Mayra Ruiz de Astwood,**
Coordinadora de Comisiones Permanentes

De : **Welnel D. Feliz**
Director Departamento Técnico de Revisión Legislativa

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley que crea la Zona Franca Agroindustrial

Ref. : No. Exp.07235, Oficio No.001194 d/f 08 de marzo del 2010.

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: Se trata de un proyecto de ley que tiene como objetivo fundamental la creación de Zonas Francas Agroindustriales, con el fin de fomentar la exportación de rubros agroindustriales y la creación de nuevos puestos de trabajo.

SEGUNDO: Esta iniciativa de Ley fue propuesta por el Sr. Euclides Rafael Sánchez Tavarez, Senador de la República por la Provincia de la Vega, en fecha 02 de marzo del 2010.

Facultad Legislativa Congressional

La facultad legislativa congressional para legislar sobre esta materia está fundamentada en el Art. 93, numeral uno, literal q de la Constitución de la República que, enuncia lo siguiente:

“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:

1. La Constitución de la República Dominicana.
2. Ley 8-90 del 15 de Enero 1990, sobre Fomento de Zonas Francas.
3. Ley No.5911 del 22 de mayo de 1962.
4. Ley No. 71-86-30, del 22 de Diciembre del 1986.
5. Ley No.251, del 11 de marzo de 1964, que regula la Transferencia Internacional de Fondos y sus modificaciones.
6. Ley No.8-90 del 15 de enero 1990.

Análisis Constitucional, Legal, Lingüístico y de Técnica Legislativa

Después de analizar el proyecto de ley en los aspectos legales, constitucionales y de la técnica legislativa, **ENTENDEMOS** oportuno hacer las siguientes observaciones:

1.-Recomendamos eliminar del título del proyecto de ley la palabra **“PROYECTO DE”**, en virtud de que este constituye el estado del expediente no el nombre que llevara la ley una vez sea promulgada, en tal sentido el Manual de Técnica Legislativa establece en su punto 4.1.1.2, literal a), que: *“el proyecto debe ser introducido por un título general que precise el objeto del proyecto de ley”* por lo que recomendamos titular el proyecto de Ley de la siguiente manera:

“Ley que Crea la Zona Franca Agroindustrial”

2.-En cuanto a los “Considerándonos”, el Manual de Técnica Legislativa en su punto 4.1.1.3 señala que: “*Los considerándonos deben enumerarse para una mejor ubicación de los mismos*”, por lo que recomendamos enumerarlos de la siguiente forma:

CONSIDERANDO PRIMERO... CONSIDERANDO SEGUNDO...

3.- En los “**vistos**”, sugerimos que las leyes que se citan sean identificadas por sus respectivos nombres; tal como nos sugiere el Manual de Técnica Legislativa en su punto **5.4.- Citas de Normas**; que nos dice que las leyes, resoluciones, decretos, ordenanzas, se citan con indicación de su número, fecha de emisión y su denominación jurídica. De lo antes señalado presentamos el siguiente ejemplo

“**Vista:** Ley No.8-90 del 15 de enero de 1990, **Sobre Fomento de las Zonas Francas.**”

Observamos igualmente en los vistos, que se hace mención de leyes que ya han sido derogadas como es el caso de la ley No.69 del 16 de noviembre del 1979, que fue sustituida por la ley número 84-99 sobre Reactivación y Fomento a las Exportaciones, del 6 de agosto de 1999 y la Ley No.5911 del 22 de mayo de 1962, que fue derogada por el Código Tributario Dominicano de fecha 16 de mayo de 1992. Por lo que recomendamos la eliminación de las leyes derogadas y la inserción de las normativas vigentes. Finalmente con relación a los vistos sugerimos que los mismos sean organizados en orden cronológico, colocando aquellas normativas de mayor tiempo de vigencia en primer orden.

4.-En otro orden notamos en el presente proyecto de ley que las normativas que lo componen se encuentran dispersas en el texto y que el mismo no presenta un ordenamiento temático de su contenido, lo que dificulta la comprensión del texto y pone en riesgo su aplicación. En tal sentido, el Manual de Técnica Legislativa en su punto 4.1.7 expresa que: “**los textos de ley deben ordenarse sistemáticamente**”. Por lo que sugerimos que atendiendo a la extensión del presente proyecto de ley, sus normas sean desglosadas y agrupadas en **Capítulos y Secciones.**

5.- Observamos que el artículo 1 del presente proyecto de ley, contiene las definiciones de los términos utilizados por la presente normativa, por lo que sugerimos primeramente que las mismas sean organizadas en orden alfabético con el objetivo de asegurar un orden lógico que contribuya con su correcta interpretación. Del mismo modo sugerimos que dicho artículo pase a ser un nuevo capítulo denominado “***De las Definiciones***”.

6.- El artículo 2 expresa:

*“**Competencia.** El Consejo Nacional de Zonas Francas podrá autorizar el funcionamiento de Zonas Francas Agroindustriales en zonas francas del territorio nacional”.*

Entendemos que el epígrafe (**Competencia**), no guarda relación con el contenido del artículo, en tal sentido el Manual de Técnica Legislativa nos señala que los epígrafes deben ser construcciones breves y claras que expresen de manera precisa el objeto principal del artículo (**Manual de Técnica Legislativa.4.1.7.2 literal b**), de lo antes señalado sugerimos que le sea colocado el epígrafe “**Autorización**” ya que el mismo es el que más se relaciona con el contenido del mismo.

7.-Observamos que el presente proyecto de ley utiliza literales para la división en acápites de sus artículos, lo que no es recomendable desde el punto de vista de la Técnica Legislativa, ya que, para este tipo de subdivisión es recomendado el uso de numerales, utilizándose los literales para subdividir los numerales. Por lo que recomendamos su sustitución. Ej. 1)..., 2)..... 3).....

8.-Los numerales 1 y 2 del artículo 3, expresa lo siguiente:

1. **Prueba de la existencia y representación legal** de la persona jurídica que pretenda constituirse en Usuario Administrador del área para la cual se solicita la autorización de Zona Franca Agroindustrial.

2. **Certificado de tradición y libertad** o escritura pública en donde consten los linderos y delimitación precisa del área respectiva.

Al respecto observamos que en ambos casos el uso de términos que son inexistentes en nuestro país y que son figuras jurídicas propias de legislaciones suramericanas. “**La prueba de la existencia y representación legal**” conforme a la legislación Colombiana es un documento expedido por la Cámara de Comercio de dicho país, que tiene como finalidad el de certificar la existencia de las empresas previo a la autorización del funcionamiento de una actividad comercial específica. Conforme a la definición antes descrita, en nuestro país dicha certificación se asemeja al “**Registro Mercantil**” que es un registro público, obligatorio, auténtico y oponible a terceros, instituido por la ley 3-02 del 18 de enero del 2002 y que es aplicable para todas las personas físicas y morales que ejerzan el comercio o brinden servicios, y es expedido por la Cámaras de Comercio y Producción del domicilio del solicitante.

Del mismo modo el “**Certificado de tradición y libertad**”, se le nombra tanto en Colombia como Venezuela al documento que permite determinar quien es el propietario de un bien inmueble, y

si el mismo esta exento de hipotecas, embargos, o esta afectado por otro acto jurídico que impida la realización de cualquier negocio jurídico. En nuestro país este documento se asemejaría a la **“Carta o Certificación de No Gravamen”**, que prueba la existencia de algún Derecho Real (Hipoteca) que este

destinado a garantizar el pago de un crédito o algún impedimento legal (Embargo) que afectan un bien inmueble específico, no así el derecho de propiedad ya que el único elemento probatorio y con plena fuerza legal es el **“Titulo de Propiedad”** que es un documento oficial emitido por el Estado Dominicano que acredita la existencia de un derecho sobre un inmueble y la titularidad del mismo. Por lo antes señalado sugerimos reestructurar dicho artículo, readaptando los requisitos exigidos a nuestro marco jurídico, y así contribuir con una correcta interpretación de la norma que pretende ser aplicada.

9.- El párrafo único del artículo 3 expresa:

***Párrafo.** El Consejo Nacional de Zonas Francas admitirá o no la solicitud dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud.*

Luego el artículo 4 establece:

***Artículo 4- Autorización.** Una vez estudiada la solicitud, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la admisión, el Consejo Nacional de Zonas Francas expedirá la resolución autorizándola o negándola.*

De la lectura de ambas disposiciones surgen varias preguntas:

1.- ¿Si el plazo del cual tratan el párrafo y el artículo antes mencionado es por un mismo concepto o sea la autorización o el rechazo de la solicitud para que una empresa pueda operar como Zona Franca Agroindustrial? Por que de ser así entrarían en contradicción al establecer plazos diferentes por un mismo concepto.

2.- ¿Si luego de la entrega de la documentación requerida el Consejo Nacional de Zonas Francas se tomaría 30 días para decidir si admite o no la recepción de los documentos, y 60 días posteriores para rechazar o autorizar la solicitud de admisión como Zona Franca Agroindustrial? En este caso entendemos que es innecesario esperar 30 días para decidir si se reciben o no los documentos requeridos, puesto que en la practica estos se verifican al momento de ser recibidos. Por lo que sugerimos que sean fusionados ambos conceptos, y establecer un plazo único de 60 días para la verificación y decisión final y así contribuir

con una correcta interpretación y evitar dilaciones innecesarias.

10.- El párrafo único del artículo 4 expresa:

PARRAFO. El Consejo Nacional de Zonas Francas podrá negar la solicitud por motivos de inconveniencia

El presente proyecto de ley no especifica cuales son los “**motivos de inconveniencia**” al cual se refiere el párrafo precedentemente descrito, lo que crea imprecisión y vaguedad de la norma propuesta. De una interpretación estricta del referido párrafo, lo que se deduce que nos encontramos ante una decisión de admisión o negación de índole personal o institucional. En la practica, la negación o autorización de cualquier tipo de permiso para la realización de una actividad comercial se hace sobre la base del cumplimiento de los requisitos exigidos en cada caso, y que la actividad comercial a realizar sea compatible con el orden público, el bienestar general y las buenas costumbres, y no tomando en cuenta los motivos de conveniencia de índole personal puesto que estaríamos ante una violación a los derechos y garantías individuales y sociales consagrados en nuestra Constitución, la cual nos señala en su artículo 8 que:

“Es función esencial Estado la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.”

Por lo antes expresado sugerimos que la norma propuesta precise cuales son los “motivos de inconveniencia”, al cual se refiere el referido párrafo, o en caso contrario que el mismo sea eliminado.

11.-El literal d. del artículo 17 del presente proyecto de ley establece como parte de las atribuciones de las Zonas Francas Agroindustriales:

“Traspasar materias primas, equipos, maquinarias, etc., y transferir labores y servicios entre empresas de una misma Zona Franca Agroindustrial o entre empresas de distintas Zonas Francas, siempre que se cumplan las regulaciones de tránsito, desde una de la otra, tal y como se estipula en el capítulo octavo (8vo.) de esta ley, que trata sobre el REGIMEN ADUANERO”.

12.-Observamos que su parte infine nos hace una remisión interna al expresar: **“como se estipula en el capítulo octavo (8vo.) de esta ley el REGIMEN ADUANERO”**. Al respecto es preciso señalar que el presente proyecto de ley no contiene un **“Capítulo Octavo”** que verse sobre un régimen aduanero, por lo que sugerimos que dicho literal sea eliminado por carecer de sustentación legal.

13.-Del mismo modo en el artículo 19 del presente proyecto de ley expresa:

“Las Operadoras de Zonas Francas Agroindustriales y las empresas establecidas dentro de ellas, serán protegidas bajo el régimen aduanero y fiscal, definido en el artículo 1 de la presente ley, y en consecuencia recibirán el 100% de exención sobre los siguientes”:

Observamos que en su parte infine hace remisión a un **“Régimen Aduanero Fiscal, definido en el Artículo 1 de la presente ley”**, pero cabe señalar que el artículo I del presente proyecto trata sobre las **“Definiciones”** y no versa nada sobre el **“Régimen Aduanero Fiscal”**, por lo que queda en el limbo y sin sustentación legal el referido artículo.

Lo mismo ocurre con el literal f del presente artículo que establece que estarán exentos **“De todos los impuestos de exportación o reexportación existentes, excepto los que se establecen en los Acápites f) y g) del Artículo 17 de esta ley”**. El acápite o literal g del artículo 17 del presente proyecto no toca ningún aspecto de tipo impositivo, puesto que el mismo lo que señala es que Las Zonas Francas Agroindustrial autorizadas podrán: ***“Cambiar, cuantas veces lo requieran las necesidades, con el solo trámite de notificarlo previamente al***

Consejo Nacional de Zonas Francas, las líneas y procesos de producción empleados”. Por lo antes señalado sugerimos que los mismos sean eliminados.

14.-Observamos que en el presente proyecto de ley abundan párrafos que contienen disposiciones propias de los artículos, tal es el caso del párrafo II del artículo 17 que expresa:

“Están exentas del pago de todos los impuestos de importación, arancel, derechos de aduanas y demás gravámenes conexos, etc., materias primas importadas por empresas establecidas en territorio Dominicano cuando las mismas estén destinadas a productos terminados o semi-elaborados a ser exportados a las Zonas Francas, previo autorización del Consejo Nacional de Zonas Francas y el Directorio de Desarrollo Industrial.”

Por lo que sugerimos que pasen a ser nuevos artículos con sus respectivos epígrafes y que los mismos sean insertados dentro del cuerpo del texto normativo y agrupados atendiendo al principio de homogeneidad de su contenido.

15.-El artículo 20 del presente proyecto de ley establece:

“Estarán exentos del pago de impuesto sobre la renta establecidos por la ley No. 5911 del 22 de mayo de 1962 y sus modificaciones, los beneficios y/o reinversiones declaradas como renta neta imposible por personas físicas o morales, que sean

invertidos en el establecimiento y desarrollo de Zonas Francas de conformidad con los siguientes porcentajes escalas”

Es preciso señalar que la **“Ley No. 5911 del 22 de mayo de 1962”** fue expresamente derogada por el Artículo 401 de la Ley 11-92 del 16 de mayo del 1992, que instituye el Código Tributario y Financiero de la República Dominicana, por lo que sugerimos que sea eliminado ya que se remite para su aplicación a una ley muerta (sin aplicación).

16.- Por otra parte el Manual de Técnica Legislativa en el punto 5.2 sobre **“Formas Verbales”** expresa que en todo proyecto de ley, la norma debe estar relacionada con el tiempo en que la Ley entra en vigencia y se aplica, no con el que se elabora y se aprueba, por tanto debemos preferir el modo subjuntivo; el presente al futuro y emplear el futuro solo cuando es irremplazable por el presente. A continuación señalaremos algunos de los lugares del proyecto de ley en cuestión, donde se deben realizar las adecuaciones de lugar, atendiendo a los criterios señalados por el Manual de Técnica Legislativa:

En el **Artículo 2**, línea 1, en el **Artículo 3**, línea 2, sustituir **“otorgara”** por **“otorga”**; en el **Artículo 4**, línea 3 sustituir **“expedirá”** por **“expide”**; en el **Artículo 5**, línea 3, sustituir **“informara”** por **“informa”**; en el **Artículo 6**, en la línea 2, sustituir **“responderá”** por **“debe responder”**; en el **Artículo 7**, 1 sustituir **“tendrá”** por **“tiene”**; en el **Artículo 8**, línea 3, sustituir **“consideraran”** por **“consideran”**; en el **Artículo 9** **“podrán”** por **“pueden”** así sucesivamente recomendamos realizar las adecuaciones de los tiempos verbales que sean necesarios en todo el proyecto de ley.

17.-El artículo 27 del presente proyecto de ley dispone entre otras cosas que: Las operadoras y las empresas instaladas en las Zonas Francas Agroindustriales **deberán, asimismo, satisfacer las obligaciones que les impone la ley de Seguros Sociales, la ley que crea el Banco de los Trabajadores.....”**. Al respecto es preciso señalar que la ley No. 1896, que creó el Seguro Social ha sido sustituida por la ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social; del mismo modo el Banco de los Trabajadores Dominicanos fue liquidado por resolución de la Junta Monetaria y Financiera por mal manejo e iliquidez financiera, siendo inexistente al día de hoy, por lo

que recomendamos que el referido artículo sea actualizado acorde con las normativas vigentes.

18.- Por otra parte sugerimos que en todos los lugares del presente proyecto de ley donde sean mencionados Secretaria de Estado o Secretario/a de Estado, sean sustituidos por Ministerios de Estado o Ministros/as, de Estado según sea el caso, esto con la finalidad de adecuarlos a los cambios que al tenor han sido establecidos en la última modificación de la Constitución de la República Dominicana. **(Ver los artículos 134y135, de la Constitución de la República del 26 de enero del 2010) y el Decreto número 56-10, del 8 de febrero del 2010)**

19.- Observamos que el presente proyecto no indica cuando entrará en vigencia, al respecto el preciso señalar que los textos normativos deben indicar con precisión este aspecto, en el entendido de que la sanción de una nueva ley implicará, necesariamente, una adecuación en el orden jurídico vigente a ese momento, por lo que, para garantizar su correcta inserción, sugerimos la creación de un último artículo que exprese lo siguiente:

***Artículo.- “La presente ley entra en vigencia a partir de la fecha de su
Publicación”.***

Después de lo analizado y señalado, **SUGERIMOS**, a la comisión encargada del conocimiento del proyecto de ley, a que se aboque a su estudio, tomando en cuenta las observaciones antes señaladas.

OG/WF.

Atentamente,

Wenel D. Feliz F.
Director del Departamento Técnico
de Revisión Legislativa