

**DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA**  
**"AÑO DEL DESARROLLO AGROFORESTAL"**

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

**DETEREL 380/2017**

A la : Comisión Permanente de **Economía, Planificación y Desarrollo.**

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 establece la simplificación de requisitos y Trámites Administrativos.

Ref. : Oficio No. **01650**, Exp. No. **00490 -2017-SLO-SE** de fecha 30-11-2017,

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 Ley Nacional de Semillas.

**SEGUNDO:** Este proyecto fue sometido por el señor **José Ignacio Ramón Paliza Nouel**, senador de la República por la provincia Puerto Plata.

**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 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 107-13 Sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.

**VISTA:** La Ley 41-08 de fecha 16 de enero de 2008, de Función Pública y que crea la Secretaria de Estado de la Administración Publica.

**VISTA:** La Ley 16-95 de fecha 20 de noviembre del 1995, sobre Inversión Extranjera.

## Impacto de la Vigencia

Esta iniciativa legislativa tiene como objetivo simplificar los requisitos y trámites administrativos y de esta manera garantizar la uniformidad en los trámites e informar debidamente al administrado, las entidades o los órganos públicos, además, expondrán en un lugar visible y divulgar por medios electrónicos, cuando estén a su alcance, los trámites que efectúan y los requisitos que solicitan, La Administración tendrá el deber de resolver el trámite siempre dentro del plazo legal o reglamentario dado.

## Análisis Legal

Después de analizar el Proyecto de Ley en el aspecto legal **ENTENDEMOS** pertinente hacer las siguientes observaciones:

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 prohíja 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 los antecedentes legales no presentan lo anteriormente señalado, en razón de lo antes dicho sugerimos colocar los vistos. Ver redacción:

VISTA: La Constitución de la República Dominicana;

VISTA: La Ley 16-95 de fecha 20 de noviembre del 1995, sobre Inversión Extranjera;

VISTA: La Ley 41-08 de fecha 16 de enero de 2008, de Función Pública y que crea la Secretaria de Estado de la Administración Publica;

VISTA: La Ley 107-13 Sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo.

2. En cuanto a la iniciativa legislativa, tenemos a bien señalar que actualmente existe otra iniciativa legislativa cursando con el No. de expediente 00460 -2017-SLO-SE, depositado por los señores: José Ignacio Paliza y Santiago José Zorrilla senadores de la República por las provincias Puerto Plata y El Seibo, que habla de manera amplia sobre el silencio positivo y silencio negativo, en ese sentido dada la naturaleza de los artículos 7 y 8 que contienen el mismo tema, sugerimos evaluar la revisión de ambos proyecto al mismo tiempo, a fin de dejar en una sola iniciativa desarrollado ese tema.
3. Hemos observado que de los artículos 11 al 16 de la iniciativa legislativa; establece atribuciones al Ministerio de Administración Pública (MAP), en cuanto a esto sabemos que el (MAP), tiene su norma de operatividad en la Ley No. 247-12 Ley Orgánica de Administración Publica, del 14 de agosto del 2012, que crea el Ministerio de Administración Pública y sus atribuciones, por lo que crearles nuevas atribuciones representa una modificación a la Ley orgánica 247-12 , en ese sentido debemos señalar que una ley ordinaria no puede modificar una ley orgánica, y si no quiere modificarla se debe habla de la adicción de nuevas atribuciones.

- 3.1 En ese mismo orden, debemos señalar que el Ministerio de Administración Pública, según su estructura de creación no tiene facultades para fiscalizar a otras oficinas del estado y recomendar la reubicación de funcionarios del estado, en virtud de que esta última facultad corresponde al Poder Ejecutivo.

### Análisis Constitucional

Luego del análisis y estudio en el ámbito constitucional de la iniciativa legislativa que busca establecer un procedimiento para la suplicación y trámites de procedimientos administrativos, observamos que el capítulo II indica algunas funciones que debe de cumplir el Ministerio de Administración Pública (MAP), en materia de simplificación administrativa.

Ahora bien, debemos indicar que el MAP se rige por la ley No. 247-12 del 14 de agosto de 2012, Ley Orgánica de la Administración Pública, y se considera orgánica pues el tema que regula se encuentra dentro de las materias que señala el artículo 112 de la Constitución para leyes orgánicas, además de que su contenido se considera esencial para la vida social, institucional y económica del Estado, por tanto, las funciones del MAP están señaladas ya en la ley y establecer nuevas funciones implicaría una modificación tácita a la ley vigente de la administración pública.

En otro orden, la iniciativa legislativa objeto de este análisis constitucional es de naturaleza ordinaria, pues su contenido temático y los supuestos que regula son diferentes a los identificados como orgánicos, en ese sentido, **una ley ordinaria no puede modificar una ley orgánica**, pues los mandatos de la ley ordinaria posterior, como es el caso que nos concierne, resultarían inválidos y contrario a la Constitución. Las leyes orgánicas únicamente pueden ser modificadas por leyes de la misma naturaleza, y aunque esto no supone una jerarquía, todo el sistema jurídico debe de ser coherente y más aún las leyes ordinarias deben mantener dicha coherencias con las orgánicas.

Luego de lo expuesto precedentemente, si lo que se quiere es añadir nuevas funciones en materia de simplificación de trámites para el MAP, sugerimos que para evitar un choque con nuestra Constitución, el mandato del artículo 11 contenido en el capítulo II de la iniciativa en estudio, debe de indicar, de manera expresa, **que en adición a las funciones establecidas en la ley No. 247-12 del 14 de agosto de 2012,**

Ley Organiza de la Administración Pública, el Ministerio de Administración Pública tendrá otras funciones, y de esta manera no estaríamos incurriendo dentro de una modificación tacita a la Ley orgánica del MAP.

### Análisis Lingüístico y 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:

4. 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*".
5. En cuanto a los "*considerandos*", el Manual de Técnica Legislativa establece: que son "las motivaciones que tiene el legislador para sostener y justificar el texto que propone". Debiendo tomar en cuenta para su redacción lo siguiente:
  - 1) *Se incluyen después del título del proyecto de ley y contienen los antecedentes de contenido no normativo.*
  - 2) *En los considerandos el proponente explica las razones e inquietudes que le permitieron detectar la necesidad de la norma, así como las investigaciones y consultas que realizó para sustentar su propuesta.*
  - 3) *Es importante incluir en los considerandos el estudio de antecedentes realizado en torno a la cuestión que se pretende normar, especialmente los datos estadísticos, investigaciones de campo, diagnósticos, entre otras fuentes de investigación de tipo no normativa.*
  - 4) *Los considerandos deben numerarse para una mejor ubicación de los mismos.*

Por lo que sugerimos su readecuación técnica.

6. Observamos que el proyecto de ley carece de "objeto de la ley", al respecto es precisos señalar que objeto es la parte de la ley en la que se identifica la materia que se procura regular y, en aquellas leyes cuyo carácter no es necesariamente normativo, el legislador señala los propósitos de la disposición. En el objeto deben quedar plasmadas las ideas principales de la ley, y toda ley debe de llevarlo.

7. En cuanto al artículo 1 que expresa el ámbito de aplicación, observamos que la forma de presentar el mismo es incorrecta, ya que el ámbito de aplicación debe de expresar el espacio territorial y las personas a las cuales se les aplica, sin establecer mandato o disposición alguna en su contenido.
8. Observamos que los párrafos del 1 al 5 del artículo 1 sobre el objeto, expresan "definiciones". Al respecto es preciso señalar que las definiciones deben de agruparse y presentarse bajo un artículo sobre "definiciones", y dividir las mismas en incisos. Del mismo modo es precisos señalar que los párrafos son parte del artículo que lo subdividen y complementa, no debiendo expresar mandato distinto a lo expresado en la parte capital.
9. Observamos párrafos sueltos sin que los mismos sean identificados como tal, ni individualizados, por lo que es preciso enumerarlos e identificarlos como **Párrafo. I.....**
10. Observamos artículos multitematicos que expresan más de un mandato o precepto, al respecto es preciso señalar, que el artículo de una ley es la unidad básica, la cual debe de expresar solo una disposición, mandato o precepto, ya que la multiplicidad de mandatos trae como consecuencia confusión, poniendo en riesgo la correcta aplicación de la norma, lo que puede acarrear consigo inseguridad jurídica. En estos casos de sugiere separar en nuevos artículos si el mandato de los mismos es diferente, o dividir en párrafo, si lo expresado se desprende o suplementa al mandato principal. Con esta situación están los artículos: 3, 5, 6, 7,9 y 16.
11. El artículo 20. expresa: ***Cualquier disposición vigente al momento de la entrada en vigencia de la presente Ley, contraria a las disposiciones de esta última queda derogada.***
12. Al respecto es preciso señalar que el termino derogación no implica una supresión, sustracción o dejar sin vigencia o efecto el contenido de una ley en su totalidad, en tal sentido el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, establece que una **derogación** se reduce a ser una reforma parcial del texto de la ley, que no amerita reexpedir todo el resto del ordenamiento que no ha sido reformado. Sin embargo, el termino **abrogación**, se refiere a la supresión total de la vigencia y por lo tanto de la obligatoriedad de una ley, código o reglamento. Implica la anulación de la eficacia jurídica de un mandato legal en su conjunto. Por lo el termino correcto es "abrogación". No obstante es preciso señalar, que

las cláusulas que establecen derogaciones genéricas no son recomendadas, ya que las mismas no determinan de forma precisa cual norma queda derogada o abrogada por el nuevo texto legal. Esta cláusula resulta inútil y crea inseguridad jurídica, en el entendido de que con la entrada en vigencia de la nueva normativa no se sabe con precisión cuales normas quedan afectadas por esta. Por lo que debe de ser evitada para no cargar de mandatos superfluos las leyes, recomendando su eliminación.

13. Finalmente en cuanto a las disposiciones finales, es preciso señalar no deben utilizar la estructura legislativa común (títulos o capítulo) y su secuencia numérica, ni ser articulados. 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 mandato 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, deben de diferenciarse del articulado, debiendo numerarse en número ordinales (primera....., segunda.....).

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,

**Wenel D. Feliz.**  
Director

WF/l-c-tl