

## **DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA**

Santo Domingo D.N.

**DETEREL 260/2009.**

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 Depto. Técnico de Revisión Legislativa

Asunto : **OPINIÓN SOBRE PROYECTO DE LEY PARA EL DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO DE LAS ZONAS FRANCAS.**

Ref. : **No. 07318, Oficio No. 001430 d/f 09/07/10.**

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 principal promover una política dinámica de generación de empleos y transferencia de tecnología, estimulando la instalación y desarrollo de nuevas empresas. Que, en este contexto, es necesario contar con una normativa jurídica que contribuya y sustente la competitividad de las zonas francas.

**SEGUNDO:** Este proyecto proviene de los Senadores Francisco Domínguez Brito, Tommy A. Galán, Amílcar Romero, Cristina Lizardo, Amarilis Santana, Euclides R. Sánchez, Prim Pujals, Félix M. Vásquez, Félix M. Nova, Adriano de Jesús Sánchez Rosa, Mario Ant. Torres, Jesús Ant. Vásquez M., Juan Roberto Rodríguez, Francis Emilio Vargas F., leído en la sesión de fecha 06 de julio del 2010.

**Facultad Legislativa Congresual:**

La facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia esta 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 tiene como antecedentes las siguientes disposiciones legales:

**Vista:** Ley No.3489, del 25 de febrero del 1953 y sus modificaciones, que crea el Régimen de las Aduanas:

**Vista:** Ley No.116-80, del 16 de enero del 1980, que crea el Instituto de Formación Técnico Profesional (INFOTEP);

**Vista:** Ley No.8-90 del 15 de enero del 1990 sobre Zonas Francas de Exportación y su Reglamento de Aplicación;

**Vista:** Ley No. 11-92, del 16 de mayo del 1992 que crea el Código Tributario y sus enmiendas:

**Vista:** Ley General de Telecomunicaciones No. 153-98 de fecha 27 de mayo de 1998;

**Vista:** Ley No.84-99, del 6 de agosto del 1999, de Reactivación y Fomento de la Exportaciones;

**Vista:** Ley No.112-00, del 29 de noviembre del 2000, sobre Hidrocarburos;

**Vista:** Ley No.125-01, del 26 de julio del 2001, General de Electricidad modificada por la Ley 186-07;

**Vista:** Ley No. 226-06, de fecha 19 de junio del 2006, que otorga personalidad jurídica y autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y patrimonio propio a la Dirección General de Aduanas (DGA);

**Vista:** Ley No. 494-06, del 28 de diciembre del 2006, que crea la Ley de Organización del Ministerio de Hacienda;

**Vista:** Ley No. 56-07, del 4 de mayo del 2007, que declara de prioridad nacional los sectores pertenecientes a la cadena textil, confección y accesorios; pieles, fabricación de calzados de manufactura de cuero y crea un régimen nacional regulatorio para estas industrias;

**Vista:** Ley No.392-07, del 4 de diciembre del 2007, sobre competitividad e Innovación Industrial.

### **Análisis Constitucional, Legal, Lingüístico y de Técnica Legislativa.**

Después de analizar el Proyecto de Ley en los aspectos constitucional, legal, lingüístico y de técnica legislativa **ENTENDEMOS** pertinente hacer las siguientes observaciones:

1.En torno al Título o Identificación del Proyecto de Ley **“Proyecto de Ley para el Desarrollo y Fortalecimiento de las Zonas Francas”**, tenemos a bien sugerir la eliminación de la frase **Proyecto de**, en el entendido que la misma representa el estado en que se encuentra el expediente no así el título que llevará la Ley, en tal virtud recomendamos la siguiente redacción alterna para que se lea de la siguiente manera:

#### ***“Ley para el Desarrollo y Fortalecimiento de las Zonas Francas”***

2.- Notamos que la expresión **Ha dado la siguiente ley:** no esta en letra mayúscula.

3.- Observamos que los niveles de agrupamiento dado al presente proyecto de ley, a saber: Títulos/Capítulos, no es el recomendable. La agrupación en **títulos** sólo tendrá lugar en leyes muy extensas y generales, que no es el caso en cuestión, por lo que recomendamos el siguiente nivel de agrupamiento:

#### **Capítulos/Secciones Todos ellos deben llevar una rúbrica o título (epígrafe).**

4.- La estructura o sistematización de la ley hace referencia a su ordenación interna, la cual, además de venir determinada por criterios de orden lógico, tiene

como finalidad facilitar la localización de cada precepto en el conjunto del texto normativo.

La uniformidad y el orden facilitan la labor del intérprete, conduce a lograr una normativa fácil para ayudar a su correcta comprensión, interpretación y aplicación, pero también permiten al legislador seguir una secuencia lógica de forma automática en todo el texto normativo, y antes de alargar un artículo, es preferible tratar el tema en varios artículos agrupados en un mismo capítulo o en una misma sección.

En ese tenor, observamos que el presente proyecto de ley, carece de una ordenación sistemática en su parte normativa o dispositiva, en tal virtud, sugerimos la siguiente estructura al proyecto de ley en cuestión:

**CAPITULO I  
DISPOSICIONES INICIALES.**

**SECCIÓN I  
DEL OBJETO Y ÁMBITO DE LA LEY**

**SECCIÓN II  
DE LAS DEFINICIONES**

**CAPÍTULO II  
DE LA CLASIFICACIÓN DE EMPRESAS DE ZONAS FRANCAS**

**CAPÍTULO III  
BENEFICIARIOS DE ESTA LEGISLACIÓN.**

**CAPÍTULO IV  
DE LOS BENEFICIOS**

**SECCIÓN I  
DE LOS BENEFICIOS GENERALES**

**SECCIÓN II  
DE LOS BENEFICIOS ESPECÍFICOS**

**CAPÍTULO V  
DEL CONSEJO NACIONAL DE ZONAS FRANCAS**

**SECCIÓN I  
DEL CONSEJO DIRECTIVO**

**SECCIÓN II  
DEL DIRECTOR EJECUTIVO**

**CAPÍTULO VI  
DE LOS OPERADORES DE PARQUES ZONAS FRANCAS**

**CAPÍTULO VII  
DE LAS EMPRESAS**

**CAPÍTULO VIII  
DEL RÉGIMEN IMPOSITIVO Y PROHIBICIONES**

**CAPÍTULO IX  
DEL RÉGIMEN ADUANERO**

**CAPÍTULO X  
DEL RÉGIMEN LABORAL**

**CAPÍTULO XI  
DEL PROCEDIMIENTO DE TERMINACIÓN DE OPERACIONES**

**CAPÍTULO XII  
DISPOSICIONES SANCIONATORIAS**

**CAPÍTULO XIII  
DISPOSICIONES GENERALES**

**CAPÍTULO XIV  
DISPOSICIONES TRANSITORIAS.**

**DISPOSICIONES FINALES  
DEROGACIÓN  
ENTRADA EN VIGENCIA.**

5.- Con respecto al Capítulo II. De las Definiciones, es preciso señalar que una vez ellas sean creadas dentro del proyecto de ley, se deben agrupar todas las Definiciones dentro del mismo artículo creado para esos fines **y no crear un artículo para cada término a definir**, siguiendo un orden alfabético, solo definiendo el término y no establecer reglas de carácter imperativo, sin la inclusión de párrafos, estos los llevaremos al capítulo de las disposiciones generales. (ver redacción alterna).

Por ejemplo:

**Artículo 3.- Definiciones.** A los efectos de la presente Ley, se entiende por:

- 1) **Empresa Industrial de Zona Franca:** Es aquella persona jurídica, ubicada físicamente en un Parque de Zona Franca,.....

- 2) **Empresa de Prestación de Servicios Tecnológicos basados en la Telecomunicación:** Es aquella persona jurídica a la que le ha sido otorgado, mediante resolución del Consejo Nacional de Zonas Francas, .....

Y así sucesivamente.

6.- En relación al **artículo 10. Beneficiarios**, sugerimos que se elimine del texto normativo, la expresión “*descritas anteriormente*”, por ser redundante, ya que las personas jurídicas beneficiarias de la ley, se enuncian en el mismo artículo, también recomendamos eliminar los literales empleados en este artículo, para mantener la homogeneidad terminológica del proyecto de ley, y en su lugar se empleen numerales. También en el Artículo 32 del proyecto de ley, sugerimos eliminar la expresión “*hacia abajo o hacia arriba*”, por ser una redundancia expresiva léxica. Y del artículo 35, numeral 5, del proyecto de ley, eliminar la expresión “*etcétera*”, por ser un término genérico, Indeterminado.

7. Observamos que no todos los artículos tienen *epígrafe*, la inclusión de un epígrafe o título al artículo es la opción técnicamente preferible. En todo caso la opción que se adopte sobre la existencia o no de epígrafe ha de mantenerse para todo el texto de la ley, sin que quepa titular unos artículos sí y otros no. En consecuencia, hemos colocado epígrafe a los artículos del proyecto de ley que no lo tenían. (ver redacción alterna).

8.- También observamos que existen artículos excesivamente largos, que recogen más de un precepto, y con excesos de párrafos. Y la sana técnica Legislativa recomienda, en ese sentido, lo siguiente.

- a. Los artículos no deben ser excesivamente largos;
- b. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato. (uninormatividad del artículo).
- c. El exceso de párrafos dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevo artículo.
- d. Los artículos no deben reproducir preceptos constitucionales ni de otras leyes

En fin la estructura del artículo debe ser lo más sencilla posible.

Por lo antes señalado, los artículos del proyecto de ley objeto de estudio, que enunciamos a continuación, que han sido readecuado, (ver redacción alterna), son los siguientes:

- El párrafo del artículo 49, se convirtió en un artículo.
- Los párrafos II, III y V del artículo 51, fueron convertidos en artículos.
- El párrafo I del artículo 47, fue eliminado, en virtud del literal d, de este numeral, ya que el Código de Trabajo de la República Dominicana en su artículo 226, establece “Quedan exceptuados de pagar el salario de participación en los beneficios:

10. Las empresas agrícolas, agrícola-industriales, industriales, forestales y mineras durante sus primeros tres años de operaciones, salvo convención en contrario.

20. Las empresas agrícolas cuyo capital no exceda de un millón de pesos.

**30. Las empresas de zonas francas.**

9.- En cuanto a las formas verbales, que de acuerdo al punto 5.2 del Manual de Técnica Legislativa que habla sobre las “**Formas Verbales**” y establece en su literal “**b) Preferir el presente al futuro**”, proponemos sustituir el uso de términos futuros en todo el proyecto de Ley, todo precepto legal se debe formular en presente.

10. En cuanto a las remisiones externas, utilizadas en el proyecto de ley en cuestión, la forma correcta de hacer referencia a la ley que se desea citar es: el número, fecha y nombre de la ley, por ejemplo:

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

Por lo tanto, sugerimos aplicar lo arriba señalado, en todo el proyecto de Ley, donde se hagan remisiones externas.

11. Con relación al artículo 59 del proyecto de ley, sugerimos la eliminación de la expresión “así como cualquier otra disposición legal o reglamentaria que le sea contraria” por ser una cláusula genérica o indeterminada, en ese sentido, sugerimos la siguiente redacción alterna:

**Derogación.** La presente ley deroga y sustituye la Ley No. 8-90, de fecha 15 de enero del año 1990, sobre Fomento de Zonas Francas.

12.-Observamos dos situaciones planteadas en el proyecto de ley, que creemos pertinente, consultar con los organismos correspondientes, a saber:

a. La primera es la referente a la creación de una sub-dirección de aduanas, y la creación de una Oficina Coordinadora de Asuntos Aduanales, recomendamos recabar la opinión de la Dirección General de Aduanas, ya que su marco legal no establece nada al respecto y entendemos que crear órganos para manejar casos específicos no sería lo más recomendable. Y

b. La segunda es la referente a liberar de la obligación de depositar y mantener en el Banco Agrícola de la República Dominicana, la suma que exijan los Operadores de Parque de Zonas Francas a sus arrendatarios, recomendamos consultar la opinión del Banco Agrícola de la República Dominicana, pues en estos momentos, dicha entidad está en un proceso de capitalización.

13. Y por último sugerimos la creación de un artículo que verse sobre la entrada en vigor de la ley, en virtud de lo que establece la Constitución en su artículo 109.- **Entrada en vigencia de las leyes.** Mediante la siguiente redacción alterna.

**Entrada en vigor de la ley.** La presente Ley entra en vigencia a partir de la fecha de su publicación.

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

Atentamente,

***Welnel D. Feliz.***  
***Director del Departamento Técnico***  
***de Revisión Legislativa***

WF/sl.