

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

"AÑO DEL DESARROLLO AGROFORESTAL"

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DETEREL 117/2017.

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 Orgánica de la Cámara de Cuentas.

Ref. : Oficio No. 001109 de fecha, 07 de marzo de 2017 (Exp. No. 00263-).

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 Establecer el marco legal para el ejercicio de sus atribuciones, competencias y funcionamiento institucional de la Cámara de Cuentas como órgano técnico superior de control fiscal externo de la Administración Pública y de los órganos del Estado.

SEGUNDO: Este proyecto fue presentado por el Señor Charles Noel Mariotti Tapia, Senador de la Republica por la Provincia Monte Plata, depositado en fecha 16 de marzo 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 112 de la Constitución de la República que establece: *"Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza requerirán para su aprobación del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras."*

Desmante Legal

El proyecto de Ley se fundamenta y toca las siguientes disposiciones legales:

VISTA: La Constitución Dominicana.

VISTO: Código Penal de la República Dominicana.

VISTO: Código Civil de la República Dominicana.

VISTO: Código Procesal Penal de la República Dominicana.

VISTA: Ley No.183-02, del 21 de noviembre de 2002, que aprueba la Ley Monetaria y Financiera

VISTA: Ley No.10-04, del 20 de enero de 2004, de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana.

VISTA: Ley No. 10-07, del 08 de enero del 2007, que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República.

VISTA: Ley No. 13-07 de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa del 5 de febrero de 2007. Ley No.41-08 de Función Pública, del 25 de enero de 2008.

VISTA: Ley No.28-11 del Consejo Judicial del 31 de enero de 2011.

VISTA: Ley No.133-11, del 7 de junio de 2011. Orgánica del Ministerio Público

VISTA: Resolución No.14379 de la Procuraduría General de la República del 11 de noviembre de 2005 sobre Fuerza Pública.

VISTA: Resolución No. 14379-05, del 11 de noviembre de 2005, mediante la cual se crea el "Reglamento para el otorgamiento del auxilio de la fuerza pública

VISTA: Ley No. 311-14, sobre Declaración Jurada de Patrimonio.

Impacto de la Vigencia

Esta iniciativa legislativa tiene como objeto modificar el marco legal para el ejercicio de sus atribuciones, competencias y funcionamiento institucional de la Cámara de Cuentas como órgano técnico superior de control fiscal externo de la Administración Pública y de los órganos del Estado, esta iniciativa establece transformaciones que buscan garantizar la coherencia de las actuaciones de la Cámara de Cuentas en relación a las realizadas por el Congreso Nacional en el marco de fiscalización y control político, a través de una nueva legislación.

Esta iniciativa trae consigo el mecanismo para la solicitud a la Cámara de Cuentas de investigaciones especiales por parte de las Cámaras Legislativas, en virtud de su función fiscalizadora que le otorga la Constitución de la República

En ese mismo orden, debemos señalar que le otorga un carácter proactivo, ya que para potencializar las capacidades institucionales de la Cámara de Cuentas, la misma podrá dar recomendaciones de sanciones administrativas y para la determinación de la responsabilidad penal o civil de quienes incumplan el ordenamiento jurídico del Estado y la presente ley y/o ocasionen un perjuicio económico al Estado y sus instituciones.

Legislación Comparada

España: En España el órgano supremo de fiscalización de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público español es el Tribunal de Cuentas. El cual se encuentra regulado por la Constitución y la Ley Orgánica 2/1982, del 12 de mayo que crea el Tribunal de Cuentas y la ley No. 7/1982 del 05 de abril del Funcionamiento del Tribunal.

Este organismo ejerce el control extremo de la actividad económica, financiera del sector público, estatal, autonómico y local, así como de la contabilidad de los partidos políticos.

Los miembros del Tribunal de Cuenta se llaman Consejeros de Cuenta son independientes e inamovibles, salvo en los supuestos de cese por incapacidad, incompatibilidad o responsabilidad disciplinaria según el artículo 136.3, en los términos previstos en la legislación del Tribunal de Cuentas, los mismo son designados por las Cortes Generales, seis por el Congreso y seis por el Senado, mediante votación por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, por un período de nueve años, según el artículo 30.1 de la Ley Orgánica 2/1982, los mismo son elegidos entre Censores del Tribunal de Cuentas, Auditores o Letrados-, Censores Jurados de Cuentas, Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad y funcionarios pertenecientes a Cuerpos para cuyo ingreso exija titulación académica superior, Abogados, Economistas y Profesores Mercantiles, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio profesional; para su elección, los candidatos propuestos deben comparecer ante la Comisión de Nombramientos del Congreso o del Senado para someterse a las preguntas de los parlamentarios y exponer las consideraciones que estimen oportunas para el caso de que sean elegidos.

Análisis Legal

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

1. En relación a los Vistos que constituyen el sustento de la norma, ya que los mismos son los "textos legales que ha investigado el legislador para presentar un proyecto de ley", para su elaboración se precisa identificar la norma jurídica por su número, fecha y nombre correcto, así como tomar en cuenta la jerarquía de la norma que integra el sistema jurídico, en ese sentido observamos que varios de los vistos del proyecto no establecen el nombre correcto de la norma, por lo que recomendamos sean reestructurado de la manera siguiente:

VISTA: La Ley No. 13-07 del 5 de febrero de 2007, Que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.

VISTA: La Ley No.41-08, del 25 de enero de 2008, de Función Pública.

VISTA: La Ley No.28-11, del 20 de enero del 2011, ley Orgánica del Poder Judicial.

VISTA: La Ley No. 311-14, del 8 de agosto 2014, Que instituye el Sistema Nacional Autorizado y Uniforme de Declaraciones Juradas de Patrimonio de los Funcionarios y Servidores Públicos...”

2. El artículo 2 de la iniciativa legislativa establece entre sus definiciones al servidor público: ***“Toda persona que preste sus servicios en instituciones del Estado, mediante cualquier modalidad de elección, designación, relación o vínculo legal.”*** Sin embargo debemos señalar que de acuerdo a la ley de función pública No. 41-08 del 16 de enero del 2008, de Función Pública y crea la Secretaría de Administración Pública, define el servidor público: ***“Persona que ejerce un cargo permanente de la función pública, designado por autoridad competente;”*** En tal sentido, debemos señalar que dicha definición podría representar un modificación tacita del termino de Servidor Público, por ser una ley posterior, sin embargo es competencia de la ley de Función Pública por la naturaleza del tema aportar la definición más idónea para el ordenamiento jurídico sobre el tema , por lo que sugerimos sea homogenizada en la iniciativa legislativa.

3. El artículo 3 de la iniciativa legislativa nos habla del ámbito de aplicación y establece: “Las disposiciones de presente ley rigen para:

1. El gobierno central:
2. Poder Ejecutivo,
3. Poder Legislativo,
4. Poder Judicial,
5. Tribunal Constitucional,
6. Tribunal Superior Electoral,
7. Junta Central Electoral,
8. Defensor del Pueblo,
9. Tribunal Superior Administrativo
10. Consejo Nacional de la Magistratura
11. Consejo del Poder Judicial
12. Las instituciones descentralizadas y autónomas no financieras;”

En ese sentido debemos señalar que el numeral 10 del artículo 3 se refiere al Consejo Nacional de la Magistratura, órgano constitucional, quien tiene a su cargo de

acuerdo al artículo 179 la designación de los Jueces de la Suprema Corte de Justicia, los Jueces del Tribunal Constitucional, Jueces del Tribunal Superior Electoral y suplentes y evaluar el desempeño de los jueces de la Suprema Corte de Justicia, en ese sentido debemos establecer que atendiendo a la naturaleza de las atribuciones de la Cámara de Cuenta que son las de ejercer un control fiscalizador de los recursos públicos, de los procesos administrativos y del patrimonio del estado, consideramos pertinente que dicho organismo no pertenezca a los regulados por esta norma, en virtud de que el mismo no tiene manejo de recursos, sus miembros son regulados por los cargos que tienen y sus procesos, no son administrativos, sino legislativos.

4. El artículo 30 de la iniciativa legislativa se refiere a la jerarquía de la Cámara de Cuenta y dispone lo siguiente: ***"En su calidad de órgano técnico superior tendrá facultad para emitir normativas de carácter obligatorio, recomendar sanciones con motivo del incumplimiento de dichas normas, promover y alcanzar la coordinación interinstitucional de los organismos y unidades responsables de la fiscalización y la auditoría de los recursos públicos y formular un plan nacional tendente a esos fines."*** Es oportuno señalar, que la Cámara de Cuenta como organismo fiscalizador de los recursos públicos puede poner a disposición de los organismos competentes, sus informe sustentados de los funcionarios e instituciones que de acuerdo a sus investigaciones hayan violentado la norma; sin embargo la recomendación de sanciones, que es el régimen de consecuencia de la norma incumplida, es una medida que sin el cumplimiento de los derechos fundamentales concerniente al debido proceso no deben presentarse, en virtud de que la Cámara de Cuenta estaría actuando como órgano fiscalizador y sancionador, funciones que no le son atribuidas.

5. El artículo 73 y 74 de la iniciativa legislativa se refiere al Desacato una figura jurídica que se encuentra definida y sancionada en el proyecto de Código Penal que se encuentra cursando en el Senado de la República

Es importante señalar que el proyecto de ley, debe tomar en cuenta mantener la unidad de la materia, ya que la misma contribuye a consolidar el principio de la seguridad jurídica, porque asegura la coherencia interna de las leyes, las cuales no obstante que pueden tener diversidad de contenidos temáticos, deben contar siempre con un núcleo de referencia que les de unidad y que permita que sus disposiciones se interpreten de manera sistemática.

En ese mismo orden la unidad de la materia garantiza la no dispersión de la norma que evita que sobre la misma materia se multipliquen las disposiciones, en

distintos cuerpos normativos, que ponen en riesgo la seguridad jurídica por las inconsistencias, regulaciones ocultas e incertidumbre para los operadores jurídicos., por lo que recomendamos tomar esto en cuenta a fin de que dicha figura sea tratada en la norma general sobre el tema.

Análisis Constitucional

Los párrafos I y II artículo 25 de la iniciativa establece textualmente lo siguiente:

“ Párrafo I: En caso de que el Poder Ejecutivo reduzca el monto originalmente consignado en el proyecto de presupuesto de la Cámara de Cuentas, deberá indicar de manera precisa y por escrito al Congreso Nacional las razones de la reducción y los programas afectados.

Párrafo II: En ningún caso el presupuesto aprobado para el año de que se trate será inferior en su monto al aprobado para el año anterior y su aumento deberá como mínimo ser congruente con la inflación acumulada en el ejercicio fiscal anterior”.

Ahora bien, una vez visto lo establecido precedentemente por la iniciativa en estudio, veremos lo indicado en el artículo 234 de la Constitución de la República de 2015, en torno a la modificación del presupuesto:

“Artículo 234.- Modificación del Presupuesto. En Congreso podrá incluir nuevas partidas y modificar las que figuren en el proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado o en los proyectos de ley que erogan fondos sometidos por el Poder Ejecutivo con el voto de las dos terceras partes de los presentes en cada cámara legislativa.

Párrafo.- Una vez votada la Ley de Presupuesto General del Estado, no podrá trasladarse recursos presupuestarios de una institución a otra sino en virtud de una ley que, cuando no sea iniciada por el Poder Ejecutivo, deberá tener el voto de las dos terceras partes en cada cámara legislativa”.

A partir de lo indicado por la Constitución acerca de la modificación al presupuesto, deducimos, que si bien es cierto que el Poder Ejecutivo tiene la facultad constitucional de someter al Congreso Nacional, a más tardar, el primero de octubre de cada año, el Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado para el año siguiente, el único que tiene facultad constitucional, como bien observamos, para modificar el la Ley de Presupuesto General del Estado, es el Congreso Nacional con el voto de las dos

terceras partes de los presentes en cada cámara legislativa, en ese sentido, una ley no puede disponer que el Poder Ejecutivo reduzca el monto asignado ni que el referido Poder explique las razones de su modificación al Congreso Nacional, eso solo puede hacerlo las cámaras legislativas y su procedimiento de aprobación será de manera orgánica, por tratarse la ley de Presupuesto General del Estado una ley de naturaleza orgánica.

Por tanto, sugerimos a la Comisión Permanente de Justicia y Derechos Humanos, la eliminación de los párrafos I y II del artículo 25 de la iniciativa de ley en estudio, por transgredir la facultad constitucional atribuida el Congreso Nacional.

Análisis de la Técnica Legislativa

Después de analizar el proyecto de ley en el aspecto de la Técnica Legislativa, ENTENDEMOS oportuno hacer los siguientes señalamientos:

1. Observamos que el presente proyecto de ley contiene artículos cuyo contenido encierran varios mandatos. Tales son los caso de los artículos 24, 28,40 y 53. Al respecto es preciso señalar que el artículo es la unidad básica de la ley, y el mismo debe de ser redactado respetando el principio de uninormatividad, que establece que los artículos deben poseer una sola regla, mandato, instrucción o precepto, debido a que la multiplicidad de reglas crea serias confusiones al momento de su aplicación, además de incomprendiones en su contenido. Por tal sentido sugerimos separarlos en párrafos según el contenido complementario a la parte capital de artículo. Como ejemplo de lo anteriormente expresado vemos el artículo 24.

Artículo 24.- Incompatibilidad por parentesco. No podrán ser nombrados como directores o encargados departamentales, ni auditores, quienes sean parientes dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad con los miembros de la Cámara de Cuentas. Esta prohibición es extensiva a los directores y encargados departamentales que sean parientes entre sí, de conformidad con el párrafo anterior.

Sugerimos este modo:

Artículo 24.- Incompatibilidad por parentesco. No podrán ser nombrados como directores o encargados departamentales, ni auditores, quienes sean parientes dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad con los miembros de la Cámara de Cuentas.

Párrafo. Esta prohibición es extensiva a los directores y encargados departamentales que sean parientes entre sí.

Lo mismo sugerimos en los párrafos II del artículo 34 y III del artículo 40.

Observamos que el presente proyecto de ley articula las disposiciones cuyo contenido expresan los mandatos transitorios, derogatorios y de entrada en vigencia, a la vez de agruparla dentro de estructuras internas.

*CAPITULO VIII
DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y DEROGATORIAS
SECCIÓN I
DIPSOCIONES TRANSITORIAS*

Artículo 75.- Reglamentos. La Cámara de Cuentas tiene un plazo no mayor de seis meses, a partir de la vigencia de la presente ley, para elaborar y readecuar los reglamentos de aplicación necesarios para la efectividad plena de la presente ley.

*SECCIÓN II
DEROGATORIA*

Artículo 76.- Derogatoria. Esta ley entra en vigencia una vez sea promulgada, publicada y conocida conforme los procedimientos establecidos en las normas aplicables.

*SECCIÓN III
VIGENCIA*

Única.- Entrada en Vigencia. Esta ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación y publicación, según lo establecido en la Constitución de la República y una vez transcurridos los plazos señalados en el Código Civil de la República Dominicana.

DADA...

Al respecto es preciso señalar que las disposiciones transitorias son aquellas que se 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 persiguen la aplicación gradual de la ley. En tal sentido al ser mandatos temporales y cuyos efectos dejan de tener aplicación en el tiempo no deben utilizar la estructura legislativa común (títulos o capítulos) 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.....). De lo antes señalado sugerimos la siguiente redacción:

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

Única.- Reglamentos. La Cámara de Cuentas tiene un plazo no mayor de seis meses, a partir de la vigencia de la presente ley, para elaborar y readecuar los reglamentos de aplicación necesarios para la efectividad plena de la presente ley.

DISPOSICIÓN FINAL

Única.- Entrada en Vigencia. Esta ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación y publicación, según lo establecido en la Constitución de la República y una vez transcurridos los plazos señalados en el Código Civil de la República Dominicana.

En cuanto al artículo 76, cuyo contenido expresa:

Artículo 76.- Derogatoria. Esta ley entra en vigencia una vez sea promulgada, publicada y conocida conforme los procedimientos establecidos en las normas aplicables.

Sugerimos su eliminación, en el entendido de que el mismo no expresa una disposición que derogue o abroge una ley.

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.