

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

Santo Domingo de Guzmán

DETEREL 0610/2010.

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

Atención : Comisión Permanente de Industria y Comercio y Zonas Francas.

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

Asunto : Proyecto de Ley que crea el Instituto de Comercialización y Fomento Agropecuario

Referencia. : Oficio No. 001022, de fecha 30 de noviembre del 2010,
Expediente No. 07034-2009-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 del Proyecto de Ley:

PRIMERO: Se trata de un Proyecto de Ley que establece la creación de un nuevo instituto sobre Comercialización y fomento Agropecuario (ICFA) que sustituye el instituto de Estabilización de precios (INESPRES) con la finalidad de corregir las distorsiones y fallas del mercado , creadas por la falta de información , inexistencia de mecanismo transparente de formación de precios actuales y futuros por el deterioro de la organización de pequeños productores agropecuarios.

SEGUNDO: Dicho proyecto fue depositado por el Poder Ejecutivo el 13 de noviembre del 2009.

Facultad Legislativa Congresual:

De acuerdo a la facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está fundamentada en el Art. 37, numeral 23 de la Constitución que enuncia lo siguiente:

Art. 37 numeral 23: “Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado o contraria a la Constitución”.

Desmante Legal

El análisis del informe se fundamenta y toca la siguiente disposición legal:

- a) Constitución de la República Dominicana.
- b) Ley No. 4367, Ley Orgánica de Secretaría de Estados; de fecha 10 de febrero de 1956.
- c) Ley No. 31, Ley Orgánica del Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo (IDECOOP), de fecha 25 de octubre de 1963.
- d) Ley No. 8, que Crea la Secretaría de Estado de Agricultura, de fecha 08 de septiembre del 1965.
- e) Ley No. 526, que Crea el Instituto de Estabilización de Precios de fecha 11 de diciembre del 1969.
- f) Ley No. 19-00, del Mercado de Valores, de fecha 08 de marzo del 2000.

Análisis Legal, Constitucional y de la 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. El título del proyecto de Ley dice **“Proyecto de Ley que Crea el Instituto de Comercialización y Fomento Agropecuario (ICFA) y Deroga la Ley No. 526 , del 11 de diciembre del 1969, que Crea el Instituto de Estabilización de Precios (INESPRES) ”**, en tal sentido 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,

así como la frase “y Deroga la Ley No. 526 , del 11 de diciembre del 1969, que Crea el Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE)” para que se lea de la siguiente manera:

“Ley de Ley que Crea el Instituto de Comercialiación y Fomento Agropecuario (ICFA)”

2. El proyecto de Ley contiene considerandos que atendiendo a lo que establece el numeral 4.1.1.3, literal e), del Manual de Técnica Legislativa, deben ser de la siguiente manera: **“Los considerandos deben numerarse para una mejor ubicación de los mismos”**, en tal sentido, sugerimos la siguiente redacción alterna:

**“CONSIDERANDO PRIMERO
CONSIDERANDO SEGUNDO...”**

En ese mismo orden es oportuno señalar que los Considerandos deben contener los antecedentes del contenido, así como explicar las razones que le permitieron detectar la necesidad de la norma, en tal sentido debemos señalar que hemos observado lo siguiente:

El Considerando Cuarto dice: **“ Que como se evidencia en la experiencia Dominicana y la otras naciones latinoamericanas , para un mejor desenvolvimiento de la economía de una nación, el Estado debe otorgar un rol primordial al sector privado en la comercialización de los productos agropecuarios”**; que establece que el texto debe ser *claro, preciso y conciso*, en tal virtud tomando como base lo antes dicho, recomendamos la eliminación de la frase **“ Que como se evidencia en la experiencia Dominicana y la otras naciones latinoamericanas ”** en el entendido que su contenido resulta irrelevante, a fin de obtener un mensaje de fácil comprensión, en una redacción alterna y que diga de la siguiente manera:

“Considerando Cuarto: Que para un mejor desenvolvimiento de la economía de una nación, el Estado debe otorgar un rol primordial al sector privado en la comercialización de los productos agropecuarios”

3. En cuanto a los Vistas debemos señalar que para su estructuración el proyecto de ley se ha fundamentado en la **Constitución de la República Dominicana** como norma magna y la **Ley de Promoción Agrícola y Ganadera, No. 532 de 1969, G.O.9171.3**, la misma no se encuentra prevista en el proyecto de Ley, por lo que recomendamos que la Constitución de la República sea establecida como **“VISTA**

4. Es Oportuno señalar que en el proyecto de Ley hemos podido observar que presenta problemas en cuanto a las formas verbales, que de acuerdo al Manual de Técnica Legislativa en su punto 5.2 que habla sobre las **“Formas Verbales”** y establece que 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; tal como establece en su literal **“b) Preferir el presente al futuro... y emplear el futuro sólo cuando es irremplazable por el presente.”**, por lo que siempre debemos

preferir el modo indicativo al subjuntivo; el presente al futuro y utilizar el futuro sólo cuando es irreparable por el presente, por tanto, sugerimos sustituir el uso de términos futuros realizando los siguientes cambios en todo el texto del proyecto, específicamente en los lugares que se indican a continuación:

- a) Artículo 2, línea 1, sustituir **tendrá** por **tiene**, y suprimir la expresión; numeral 2 línea 3 sustituir **tendrá** por **tiene**
- b) Artículo 3, línea 1, sustituir **tendrá** por **tiene**,
- c) Artículo 4 línea 1 sustituir **estará** por **está**
- d) Artículo 6, línea 2, sustituir **será** por **es**.
- e) Artículo 9, numeral 3 línea 1, sustituir **establecerá** por **establece** y numeral 4 línea 1 sustituir **estudiará** por **estudia**, línea 2 **analizará** por **analiza** y línea 3 **elaborará** por **elabora**.
- f) Artículo 12, línea 1, sustituir **deberán** por **deben**.

5. En otro orden hemos observado que los artículos del proyecto de Ley no contiene resumen de su contenido, y de acuerdo al Manual de Técnica Legislativa que establece en su punto 4.1.7.2 literal d4: ***“Todos los artículos, sin excepción, llevan epígrafe”***; en tal virtud, sugerimos la creación de epígrafes para todos los artículos del texto legal en una redacción alterna que diga de la siguiente manera:

Artículo 1. Creación y Objeto de La Ley.

Artículo 2.- Funciones

Artículo 3.- Consejo Directivo

Artículo 4. Integración del Consejo Directivo

Artículo 5. Funciones del Consejo Directivo.

Artículo 6.- Director

Artículo 7.- Requisitos del Director

Artículo 8. Funciones del del Director

Artículo 9.- Sub- Director

Artículo 10.- Requisitos del Sub- Director

Artículo 11.- Incentivos.

Artículo 12. Derogación.

Artículo 13.- Transferencia del Personal.

Artículo 14.- Transferencias de Activos y Pasivos

Artículo 15.- Plazo de Fusión Operativa.

Artículo 16. Entrada en Vigencia.

6. Por otro lado, es oportuno señalar que la Ley debe ordenarse Sistemáticamente de acuerdo al Manual de Técnica Legislativa en su punto 4.1.7 y en su literal e) establece que el agrupamiento debe mantenerse a lo largo de toda ley, ello no obsta a que cada división puede incluir distintas subdivisiones por lo tanto sugerimos la siguiente división:

Capítulo I Creación y Objetivo de la Ley.

Capítulo II. De La Finalidad, Competencia Y Funciones / Sección I Funciones del Instituto de Comercialización y Fomento Agropecuario (ICFA)

Capítulo III / De la Dirección y Organización del Instituto de Comercialización y Fomento y Fomento Agropecuario (ICFA)

/Sección I Del Consejo Directivo del Instituto de Comercialización y Fomento y Fomento Agropecuario (ICFA)

/ Sección II Del Director y Sub- Director

Capítulo IV De los Incentivos a los Productores

Capítulo V Disposiciones Finales/ Sección I. Derogación / Sección II. Disposiciones Transitoria.

7. El artículo 2 del proyecto de ley en su numeral 1 establece: ***“Eliminar cualquier tipo de intervención estatal de compra y venta de productos agropecuarios, salvo los casos expresamente permitidos por esta ley”*** sin embargo es oportuno señalar que a este respecto existe otras excepciones para limitar la intervención del estado contemplada en la Ley No. 532 de Promoción Agrícola y Ganadera en su artículo 55 que dice: ***No se concederá exoneración total o parcial de los gravámenes de importación para alimentos básicos de origen agropecuario o de productos similares o sustitutivos no procesados, ni de materia prima elaborada, semi-elaborada, o sin elaboración del mismo origen, cuando la producción Nacional, a juicio del Comité Nacional de Desarrollo Agrícola y Ganadero sea suficiente para cubrir la demanda interna. Este mismo Comité determinará en cada caso la condición de alimento básico de los de los productos de que se trate.***

Párrafo I.— Cuando por razones estacionales o por insuficiencia de la producción o bien para contrarrestar la especulación sea necesaria la importación de alimentos básicos y materias primas de origen agropecuario, con la exoneración total o parcial de los gravámenes establecidos en los artículos 1 y 2 de la ley No. 496, del 17 de noviembre de 1964, el Comité Nacional de Promoción Agrícola y Ganadera determinará la existencia de tales contingencias y autorizará la importación de las cantidades que considere necesarias con la exoneración total o parcial de los impuestos expresados. Esta importación solamente podrá ser realizada por el organismo autónomo que se cree en virtud de lo previsto en el artículo 72 de esta ley el cual venderá los productos importados al precio que el comité Nacional de Promoción Agrícola y Ganadera hubiere fijado para los mismos, destinando los beneficios que así obtenga, al aumento de su capital. Mientras no se establezca dicho organismo autónomo el Banco Agrícola de la República Dominicana hará las mencionadas importaciones y venderá los precios indicados” en tal sentido es oportuno sugerir la inclusión en el numeral 1 del artículo 2 del proyecto de Ley en una redacción alterna parcial que elimine el adverbio de modo **expresamente** para que se lea de la siguiente manera:

“...1. Eliminar cualquier tipo de intervención estatal de compra y venta de productos agropecuarios, salvo los casos permitidos por esta ley y la Ley de Promoción Agrícola y Ganadera...”

En ese mismo orden es oportuno señalar que hemos observado que el artículo 9 del proyecto de ley adiciona atribuciones al Instituto de Comercialización y Fomento Agropecuario (ICFA), por lo tanto proponemos la fusión

de ambos artículos en una redacción alterna complementaria en donde se divida las atribuciones por su contenido temático en dos títulos dentro del artículo.

En ese mismo tenor, tenemos a bien sugerir la reestructuración de los numerales de los artículos 2 y 9 en donde los enunciados del artículo 2 pasen a formar parte de literales del numeral 1 del artículo 2 y los numerales del artículo 9 pasen a formar parte de los literales del numeral 2 del artículo 2 para que se lean de la siguiente manera:

“Artículo 2. – El Instituto de Comercialización y Fomento Agropecuario (ICFA) tendrá las siguientes funciones:

1) Funciones Generales:

a) Eliminar cualquier tipo de intervención estatal de compra y venta de productos agropecuarios, salvo los casos expresamente permitidos por esta ley.

b) Promover la capacitación de pequeños productores para organizarse en cooperativas, en coordinación con el Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo (IDECOOP). Estas cooperativas tendrán por objeto ordenar la oferta de productos de acuerdo con su calidad, velando por preservar la inocuidad y la trazabilidad de los mismos, con el objeto de negociar las mejores condiciones de precio para los productores.

c) Promover y fortalecer el establecimiento y operación de una Bolsa Agropecuaria, de capital privado, donde se puedan formar precios actuales y futuros de los principales productos agropecuarios, consistente con lo establecido en la Ley de Mercado de Valores de la República Dominicana.

d) Velar por el mejoramiento y la efectividad de los sistemas de información de precio de los productores.

e) Promover estudios orientados al desarrollo de mercados, certificación y uso de esquemas de calidad de productos agroalimentarios, misiones comerciales, ferias promocionales e integración de productores en marcas colectivas.

f) Promover acuerdos sectoriales de competitividad de las cadenas de productos de origen agropecuario.

g) Organizar el directorio de Agro-exportadores para promover a nivel internacional la oferta exportable del sector agroalimentario dominicano.

h) Promover la construcción de centrales de abasto en las principales ciudades del país para mejorar la comercialización mayorista.

i) Estudiar y analizar cuáles son las situaciones que impiden el correcto y efectivo desarrollo de la comercialización de los productos agropecuarios. Una vez identificadas estas situaciones, el Instituto de Comercialización y Fomento Agropecuario (ICFA) propondrá la solución de la misma a la autoridad competente

2) Funciones de Fomentos e Incentivos:

a) Cuando se trate de productos provenientes de regiones apartadas del país, donde la producción es pequeña y el mercado está ausente, el Instituto de Comercialización y Fomento Agropecuario (ICFA), otorgará compensaciones a los pequeños productores que cubran los costos de transporte para llevar los productos al mercado. No obstante estas compensaciones, dicha situación caerá en la posición del Artículo 2 Numeral 1), literal i), de la presente Ley

b) En el caso de que algunos productos almacenables que pertenezcan a la canasta alimenticia de la República Dominicana, el Instituto de Comercialización y Fomento Agropecuario (ICFA) establecerá el Incentivo al Almacenamiento, que se otorgará a los compradores del producto, para evitar las caídas de precio a los productores en los momentos de salida de la cosecha.

c.1.)- El valor máximo del Incentivo al Almacenamiento equivaldrá al costo financiero y de bodegaje para almacenar producto durante el tiempo necesario mientras el mercado lo absorbe.

c.2.) Por medio de subasta pública se distribuirán cupos individuales de almacenamiento y se definirá el valor del incentivo.

c.3.) El volumen y el tiempo de almacenamiento se determinará de acuerdo con la evolución de las condiciones de mercado y el comportamiento de los precios; si los precios indican que hay sobre oferta, se subastarán contratos de almacenamiento; si hay desabastecimiento, se liberarán contratos para aumentar la oferta del producto.

d) El Instituto de Comercialización y Fomento Agropecuario (ICFA) establecerá un Programa Permanente de Promoción y Fomento de Empresas de Comercialización y Procesamiento. Para estos fines se deberá establecer un incentivo que apalanque las inversiones del sector privado en infraestructura y equipos que mejoren las condiciones de comercialización a los productores agropecuarios. Dicho incentivo será diseñado por un equipo técnico del Instituto de Comercialización y Fomento Agropecuario (ICFA).

e) El Instituto de Comercialización y Fomento Agropecuario (ICFA) estudiará constantemente el mercado y analizará cuales incentivos deben ser añadidos y cuáles deben ser eliminados. Elaborará un informe de los mismos y lo propondrá para aprobación al poder legislativo.

8. El artículo 3 del proyecto de ley establece la creación del Instituto de Comercialización y Fomento Agropecuario, quienes lo componen y las funciones que tiene a su cargo dicho organismo, sin embargo, debemos señalar que de acuerdo al Manual de Técnica Legislativa en su punto 4.1.7.2 literal c dice: ***“Cada artículo debe contener una sola norma y cada norma debe estar contenida íntegramente en un artículo”***, en tal virtud, sugerimos la separación del contenido del artículo 3 en tres artículos en donde se cree un artículo 4 que disponga la integración de la Institución y un artículo 5 que defina las funciones de la misma en una redacción alterna parcial que diga de la siguiente manera:

Art. 3. Consejo Directivo. El Instituto de Comercialización y Fomento Agropecuario (ICFA) es dirigido por un Consejo Directivo presidido por el Secretario de Estado de Agricultura. El Consejo Directivo es la máxima autoridad del Instituto.”

Art. 4. Integración del Consejo Directivo El Consejo Directivo del Instituto de Comercialización y Fomento Agropecuario (ICFA) está integrado por:

- a) El Secretario de Estado de Agricultura;***
- b) El Secretario de Estado de Industria y Comercio;***
- c) El Secretario de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo;***
- d) y el Secretario de Estado de Hacienda.***

Párrafo. Este Consejo Directivo se reunirá anualmente, de forma ordinaria, y a solicitud del Secretario de dicho Consejo, en forma extraordinaria. El Secretario de Estado de Agricultura presidirá las sesiones de este Consejo Directivo.

Art. 5. - Funciones Del Consejo Directivo. - El Consejo Directivo tiene las funciones siguientes:

- a) Aprobar el reglamento interno del Instituto.***
- b) Dictaminar la estrategia de mediano y largo plazo del Instituto.***
- c) Aprobar el plan operativo y presupuestario anual del Instituto para ser presentado a la SEA, y su posterior integración al presupuesto de esta última para su inclusión en el Presupuesto Nacional.***

Cabe destacar que con la inclusión de nuevos artículos se cambia sucesivamente el orden numérico de los artículos del proyecto de ley.

9. El artículo 5 del proyecto de ley establece las funciones que le competen al Director del Instituto de Comercialización y fomento agropecuario, sin embargo hemos podido observar el contenido del artículo 2 del proyecto de ley que establece funciones al Instituto de Comercialización y Fomento Agropecuario en donde hemos notados que en los acápites de dicho artículo se establecen enunciados sujetos o alcanzados por disposiciones legales que requieren de la intervención del Director del Instituto para su adecuada ejecución, en virtud de que es de su competencia hacer cumplir las funciones, por lo que entendemos oportuno establecer de manera expresa ciertas atribuciones a través de la inclusión de nuevas atribuciones al Director en una redacción que proponemos para que se lea de la siguiente manera:

“Artículo 5.- Las funciones que le competen al Director del Instituto de Comercialización y Fomento Agropecuario (ICFA) son las siguientes:

- 1) Hacer cumplir las funciones, atribuciones y competencias del Instituto de Comercialización y Fomento Agropecuario.***
- 2) Diseñar e implementar el reglamento interno del Instituto.***
- 3) Servir de Secretario del Consejo Directivo del ICFA.***
- 4) Aplicar y cumplir los lineamientos del Consejo Directivo del ICFA.***
- 5) Observar cualquier tipo de intervención estatal de compra y venta de productos***

agropecuarios, salvo los casos expresamente permitidos por esta ley.

6) Proponer políticas de promoción para la capacitación de pequeños productores para organizarse en cooperativas, preaprobación del Consejo Directivo.

7) Supervisar el mejoramiento y la efectividad de los sistemas de información de precio de los productores.

8) Establecer mecanismo de estudios orientados al desarrollo de mercados, certificación y uso de esquemas de calidad de productos agroalimentarios, misiones comerciales, ferias promocionales e integración de productores en marcas colectivas.

9) Proponer acuerdos sectoriales de competitividad de las cadenas de productos de origen agropecuario.”

10. El artículo 6 del proyecto de Ley que pasara a ser el artículo 9 establece “*El Sub- director del Instituto de Comercialización y Fomento Agropecuario (ICFA) será seleccionado mediante concurso publico , por meritos, y designado por el Poder Ejecutivo. Tendrá a su cargo las tareas que le sean asignadas por el reglamento interno y por el Director del Instituto de Comercialización y Fomento Agropecuario (ICFA). En caso de ausencia o impedimento legal del Director, ejercerá de pleno derecho las funciones y atribuciones del mismo*”. Sin embargo es importante señalar que hemos podido observar problema de carácter Constitucional, ...” en virtud de que el Presidente de la República, representante del Poder Ejecutivo le corresponde de acuerdo al artículo 128 numeral 2) literal a) de la Constitución de la República : “Nombrar los Ministros y Viceministros y demás funcionarios públicos que ocupen cargos de libre nombramiento o cuya designación no se atribuya a ningún otro organismo del Estado reconocido por esta Constitución o por las leyes, así como aceptarles sus renuncias y removerlos” es decir, que el estudio y examen de esa disposición constitucional deja ver que el poder que ella confiere al Presidente de la República no esta condicionado y, por tanto es facultativo por lo que resulta improcedente establecer condiciones para tal nombramiento, por lo que sugerimos eliminar en este artículo la frase “*será seleccionado mediante concurso publico , por meritos,*”, porque la misma constituye una limitación a un mandato constitucional.

11. El artículo 10 del proyecto de Ley que pasará a ser el artículo 11 habla de la derogación total de la Ley No. 526, del 11 de diciembre del 1969 que crea el Instituto de Estabilización de Precios, eliminando a dicha institución y sus funciones, sin embargo debemos señalar que la Ley No. 532 sobre Promoción Agrícola y Ganadera en su Capitulo Octavo Del Mercadeo, Estabilización y Sustentación De Precios artículo 73 establece: “***Se declara de interés nacional la estabilización de precios de los productos agropecuarios, y para tal fin se dictará una ley especial mediante la cual se creará un organismo autónomo.***” En tal virtud, tomando en cuenta que el proyecto de Ley deja establecida la voluntad de eliminar la Institución de Estabilización de Precios (INESPRES) sugerimos la inclusión en el artículo 10 del proyecto de ley del artículo 73 contenido el capitulo Octavo de la Ley No. 532 de Promoción Agrícola y Ganadera para que se lea de la siguiente manera:

“Artículo 11. Derogación. La presente Ley deroga en todas sus partes la Ley No. 526, del 11 de diciembre del 1969, que crea el Instituto de Estabilización de Precios (INESPRES) y el Capitulo Octavo Del Mercadeo, Estabilización y

Sustentación De Precios con su artículo 73 de la Ley No. 532 sobre Promoción Agrícola y Ganadera.”

10. El texto legal de acuerdo al Manual de Técnica, debe establecer cuando será la entrada en vigencia del mismo, por lo tanto, sugerimos la creación de un artículo que se refiera a la misma en una redacción alterna que diga así:

“Artículo 15. Entrada en Vigencia- La presente ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación.”

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 del Departamento Técnico
de Revisión Legislativa.