

**.DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA**

Santo Domingo de Guzmán

**DETEREL 0310/ 2010.**

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 Departamento Técnico de Revisión Legislativa

Asunto : Informe del Proyecto de Ley que Crea la Zona Franca  
Agroindustrial y Forestal en la Provincia de Elías Piña

Referencia. : Oficio No. 001632, de fecha 03 de septiembre del 2010  
**(Expediente No. 00009-2010-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 dichos proyectos tenemos a bien expresarle lo siguiente:

**Contenido de los Proyectos de Ley:**

**PRIMERO** : Se trata de un Proyecto cuyo objetivo es crear la Zona Franca Agroindustrial en la Provincia Elías Piña que ayude a generar empleos en el campo de agricultura, pecuaria y foresta y busca aprovechar la población joven y la materia prima local.

**SEGUNDO**: Dicho proyecto fue presentado por el Sr. Adriano de Jesús Sánchez Roa, Senador de la República por la provincia Elías Piña, depositado en fecha 24 de agosto del 2010.

**Facultad Legislativa Congresual:**

De acuerdo a la facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está fundamentada en el Art. 93 literal q de la Constitución que enuncia lo siguiente:

**“Art. 93 literal q : 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**

En el caso de la especie, se trata de una ley ordinaria que por su naturaleza requiere para su aprobación la mayoría absoluta de los votos presente cada cámara en virtud de lo que establece la Constitución de la República Dominicana en su artículo 113.

### **Desmante Legal**

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

1. Constitución de la República.
2. La Ley No. 6186, de fecha 12 de febrero de 1963, sobre Fomento Agrícola.
3. La Ley No. 8, de fecha 08 de septiembre de 1965, que Crea las funciones de la Secretaría de Estado de Agricultura, entonces llamado Ministerio de Agricultura.
4. La Ley No. 08-90 del 15 de enero de 1990, sobre Regulación y Fomento de las Zonas Francas
5. La Ley No. 64-00 del 25 de julio del 2000, de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
6. La Ley No. 28-01, del 01 de febrero del 2001, que Crea una Zona Especial de desarrollo Fronterizo que abarca las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Monte Cristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco.

### **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 proyecto de Ley enumera una serie de textos legales que han servido de sustento para el proyecto de Ley, sin embargo en cuantos a estos Vistos debemos señalar lo siguiente: Las Leyes 28-01, de Zonas Franca, de agricultura; en su redacción presenta una estructura

incompleta, en virtud de que la misma no ha sido citada con su denominación jurídica correcta tal como establece el Manual de Técnica Legislativa en su punto 5.4, por lo tanto sugerimos que los Vistas de las Leyes se lean de la siguiente forma: **“La Ley No. 8, de fecha 08 de septiembre de 1965, que Crea las funciones de la Secretaría de Estado de Agricultura, entonces llamado Ministerio de Agricultura; La Ley No. 08-90 del 15 de enero de 1990, sobre Regulación y Fomento de las Zonas Francas; La Ley No. 64-00 del 25 de julio del 2000, de Medio Ambiente y Recursos Naturales; La Ley No. 28-01, del 01 de febrero del 2001, que Crea una Zona Especial de desarrollo Fronterizo que abarca las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Monte Cristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco.”**

2. 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 realizados en el proyecto de ley

3. El Manual de Técnica Legislativa en su punto 4.1.7.2 literal d) establece que los artículos deben llevar un resumen de su contenido, a lo que se denomina epígrafe que son las construcciones breves y claras que expresan de manera precisa el objeto principal del artículo, en tal virtud, recomendamos la elaboración de epígrafes para cada uno de los artículos del Texto Legal en una redacción alterna que se lea de la siguiente manera:

Artículo 1. Objeto de la ley.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

Artículo 3. Creación del Parque de Zonas Franca

Artículo 4. Creación del Consejo del Parque de Zonas Francas

Artículo 5. Integración del Consejo del Parque de Zonas Francas.

Artículo 6. Atribuciones del Consejo del Parque de Zonas Francas

Artículo 7. Especialización de Fondos

Artículo 8. Plan de Recursos

Artículo 9. Incentivos del Parque.

Artículo 10. Prestamos

Artículo 11. Reglamento para las Empresas.

Artículo 12. Reglamento de la Ley.

Artículo 13. Derogación

Artículo 14. Entrada en Vigencia

4. De acuerdo al Manual de Técnica Legislativa el contenido de los textos normativos deben organizarse siguiendo una estructura temática para su claridad, y sistemática esta última en los casos que la ley requiera de un agrupamiento diferenciado que permita el desglose de la norma, en tal sentido después de haber observado el proyecto de ley consideramos conveniente elaborar una nueva estructura al proyecto de ley que atienda a la siguiente estructura:

Capítulo I Disposiciones Generales Del Parque de Zonas Francas de desarrollo Agroindustrial y Forestal.

Sección I Del Objeto y Ámbito de Aplicación

Sección II Del Consejo Coordinador del Parque de Zonas Francas

Sección III De los Incentivos del Parque de Zonas Francas

Capítulo II Disposiciones Transitoria y Finales

Sección I Disposiciones Transitorias.

Sección II Disposiciones Finales.

5. El proyecto de ley en su artículo 1 crea el Parque de zonas francas de desarrollo agroindustrial y forestal en la provincia Elías Piña, sin embargo el orden temático debe ir de lo general a lo particular y las disposiciones deben fijar el objeto y el ámbito de aplicación de la norma, en tal virtud, entendemos oportuno la creación de dos artículos que se refiera al objeto del parque de Zonas Franca y otro al ámbito de aplicación en una redacción alterna que se lea de la siguiente manera:

***Artículo 1. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto crear el Parque de Zonas Francas de desarrollo Agroindustrial y Forestal de la provincia de Elías Piña para ofrecer las mayores facilidades necesarias para que las empresas de la zona puedan desempeñarse correctamente.***

***Artículo 2. Ámbito de aplicación. La presente Ley se aplica a la provincia, de Elías Piña.***

***“Artículo 3 .Creación del Parque de Zonas Francas. Se crea el Parque de Zonas Francas de desarrollo Agroindustrial y Forestal de la provincia de Elías Piña.***

Debemos destacar que con la inclusión de nuevos artículos cambia sucesivamente el orden numérico de los artículos.

6. El proyecto de ley en su artículo 2 establece quienes serían los miembros del Consejo de Promoción, Incentivo y Desarrollo Agroindustrial y Forestal, sin embargo debemos señalar que de acuerdo al Manual de Técnica Legislativa en su punto 4) sobre las **Disposiciones Orgánicas** las mismas deben contener además de su constitución, su creación y sus funciones; en tal sentido recomendamos la creación de dos artículos que establezcan: el Primero la creación del Consejo de Promoción, Incentivo y Desarrollo Agroindustrial y Forestal ; y segundo para garantizar el buen funcionamiento y desarrollo del consejo agregar entre sus miembros un Director Ejecutivo y crear un párrafo en la integración que establezca la designación de un Director Ejecutivo para la operación de las decisiones del consejo y la creación de un artículo que trate de las atribuciones del consejo, en una redacción alterna que se podría leer de la siguiente manera:

***“Artículo4 .Creación del Consejo del Parque de Zonas Francas. Se Crea el Consejo Promoción, Incentivo y Desarrollo Agroindustrial y Forestal, como un órgano de carácter consultivo del Gobierno Central, dependiente al Ministerio de Agricultura, responsable de definir las políticas del Parque de Zonas Francas de desarrollo Agroindustrial y Forestal de la provincia de Elías Piña, de acuerdo con las necesidades del desarrollo nacional.***

***Artículo 5. Integración del Consejo del Parque de Zonas Francas....***

***Párrafo I: El Director Ejecutivo será designado por el Poder Ejecutivo y tendrá a su cargo poner en ejecución todo lo dispuesto en el Consejo y servir como secretario del mismo.***

***Artículo 6. Atribuciones del Consejo del parque de Zonas Francas. Son atribuciones del Consejo de desarrollo Agroindustrial y Forestal de la provincia de Elías Piña las siguientes:...”***

7. El artículo 3 del proyecto de ley establece que el Consejo de Promoción, Incentivo y Desarrollo Agroindustrial y Forestal queda encargado de elaborar los reglamentos, en tal sentido debemos señalar que las disposiciones relativas a la reglamentación forman parte de disposiciones finales que son aquellas que incorporan en el texto normativo de la ley para regular las situaciones especiales originadas con motivos: de la entrada en vigor, de la pérdida de la vigencia, del derecho intemporal, de las disposiciones provisionales y las reglamentarias es por esta razón que se deben establecer y diferenciar este tipo de normas iniciando una nueva numeración; en tal sentido recomendamos que el artículo 3 pase a ser el artículo Primero en una redacción alterna que se lea de la siguiente manera:

**Primero. Reglamento para las Empresas. El Consejo de Promoción, Incentivo y Desarrollo Agroindustrial y Forestal queda encargado de elaborar los reglamentos y disposiciones a los fines de aprobar las empresas que participaran en el marco dispuesto por esta ley.**

8. El artículo 4 y 5 del proyecto de ley habla de instruir al Ministro de Agricultura y de Hacienda, sin embargo debemos señalar que el término utilizado no es el más adecuado en virtud de que esa es una atribución que le corresponde al Presidente de la República en su condición de jefe de gobierno, por lo que entendemos oportuno eliminar el termino *instruir* de ambos artículos para que se lean:

**“Artículo 7. Especialización de Fondos. El Ministro de Agricultura tiene a su cargo elaborar y sustentar dentro de su presupuesto ordinario un plan de desarrollo agroindustrial que garantice la producción de la materia prima necesaria , con asistencia técnica puntual, simiente y preparación de suelo gratuito , instalación de almacenamiento, con los equipos para el procesamiento , bajo el esquema de la precariedades económica de los productores locales.**

**Artículo 8. Plan de Recursos. El Ministro de Hacienda elaborara un plan para dotar de los recursos necesarios al Consejo de Promoción de Desarrollo Agroindustrial y Forestal.”**

9. En otro orden, es oportuno señalar que hemos observado que el proyecto de ley no contiene un capitulo que se refiera a las disposiciones transitorias, derogatorias y finales, por lo que sugerimos una redacción alterna que se lea de la siguiente manera:

## **Capítulo II Disposiciones Transitorias y Finales.**

### **Sección I Disposiciones Transitorias**

***Primero. Reglamento para las Empresas. El Consejo de Promoción, Incentivo y Desarrollo Agroindustrial y Forestal queda encargado de elaborar los reglamentos y disposiciones a los fines de aprobar las empresas que participaran en el marco dispuesto por esta ley.***

***Segundo Reglamento de la Ley En el plazo de 90 días hábiles, contados a partir de la publicación de la presente Ley, el Presidente Constitucional de la República expedirá el Reglamento General de aplicación de las Zonas Francas Agroindustrial y Forestal de la Provincia de Elías Piña, creado por el Consejo de Promoción, Incentivo y Desarrollo Agroindustrial y Forestal.***

10. El artículo 8 del proyecto de ley dice: **“La presente Ley deroga cualquier ley o parte de la ley que le sea contraria.”**, sin embargo debemos señalar que de acuerdo al Manual de Técnica legislativa en su punto 6.3 que habla sobre la derogación en su literal a) dice: **“la derogación total o parcial de la ley debe ser expresa.”**, en tal sentido proponemos incluir la ley que se quiere deroga en una redacción alterna que diga así:

**Tercero. Derogación. La presente Ley deroga la ley o parte de la ley No. \_\_\_\_\_ que le es contraria.**

11. Hemos observado que el artículo que nos habla sobre las disposición final del proyecto de ley establecen que la entrada en vigencia es a partir de la fecha de promulgación de la presente ley, sin embargo, debemos señalar que la Constitución de la República en su artículo 101 establece: **“Toda ley aprobada en ambas Cámara será enviada al Poder Ejecutivo para su promulgación u observación. Si este no la observare la promulgará dentro de los diez días de recibida, si el asunto no fue declarado de urgencia en cuyo caso la promulgará dentro de los cinco días de recibida, y la hará publicar dentro de los diez días a partir de la fecha de la promulgación. Vencido el plazo constitucional para la promulgación y publicación de las leyes sancionadas por el Congreso Nacional, se reputarán promulgadas y el presidente de la cámara que la haya remitido al poder ejecutivo la publicará.”**, en tal virtud, tomando en consideración que establecer la fecha de promulgación de acuerdo a la Constitución de la República en caso de que no sea promulgada por el poder ejecutivo puede dejar sin una fecha cierta la entrada en vigor de la ley, proponemos establecer con precisión una fecha determinable, tomando además en consideración que la ley sólo será oponible a los terceros cuando se reputa conocida en todo el territorio nacional, tal como establece el artículo 109 de la Constitución de la República que dice: **“ Las leyes después de promulgadas, se publicarán en la forma que la ley determine y se les dará la más amplia difusión posible. Serán obligatorias una vez transcurridos los plazos para que se reputen conocidas en todo el territorio nacional.”**; en tal sentido sugerimos sustituir la expresión **“a partir de la fecha de su promulgación”** por **“a partir de la fecha de su publicación**

## **Sección II**

### **Disposición Final**

**“Primero. Entrada en Vigencia. La presente ley entra en vigencia a partir de la fecha de su publicación.”**

### **Impacto de la Vigencia**

Es importante señalar que la Ley No. 8-90 sobre el fomento de las Zonas Francas, la cual regula lo relativo a las Zonas Francas y el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación el organismo encargado de velar por la correcta aplicación de la misma prevé en su artículo 6 los tipos de Zonas Francas, entre las que cita: Zonas Francas de carácter Fronterizo aquellas a las que se le otorgarán incentivos especiales, tales como los contemplados en el Artículo 29 de

esta ley, y otros que el poder ejecutivo podrá otorgar dentro de sus atribuciones constitucionales.

Las Zonas Francas Fronterizas: producen los mismos bienes de la Zonas Francas Industriales, pero debido a su localización en áreas poco ventajosas, se les confieren incentivos especiales tales como:

- 1) El artículo 25 de la ley 8-90 confiere La exoneración de un 100% de exoneración en materiales de construcción importados, así como de equipos que sean necesarios para construir viviendas a las Operadoras y las Empresas de Zonas Francas que deseen construir viviendas para empleados y trabajadores en la Región fronteriza.
- 2) El artículo 26 de la ley establece una exoneración de Un cien por ciento (100%), o sea la totalidad de la renta deducible, cuando se trate de operadoras de Zonas Francas establecidas en las Zonas Francas fronterizas del país, etc., de conformidad con el literal del Artículo 6 de esta ley.
- 3) El artículo 28 establece que las Zonas Francas localizadas en las Zonas Fronterizas del país disfrutarán de las exenciones que otorga la presente ley, a contar de su primer año completo de operaciones por los períodos siguientes: por veinte (20) años.
- 4) El artículo 29 conceden los siguientes beneficios especiales: a) La Corporación de Fomento Industrial, como institución del Estado encargada de promover y desarrollar Parques Industriales y Zonas Francas, podrá alquilar espacio físico a las empresas que allí se instalen, a precio subvencionado
- 5) Además ofrece un Trato preferencial para productos sometidos a cuotas de importación en ciertos países.
- 6) Aplicación de un trato preferencial y de tasas preferenciales al momento del otorgamiento de fondos para financiamientos.

Es importante señalar que la Constitución de la República en su artículo 10 nos habla del Régimen Fronterizo y del interés del estado de crear políticas y programas de inversión pública que desarrollen estas zonas, en tal virtud tenemos a bien sugerir la modificación de la ley 8-90 del 15 de enero de 1990 sobre el fomento de las Zonas Francas, a fin de establecer en la misma los beneficios e incentivos de las Zonas Francas Agroindustriales, para que sean aprovechada por todas las provincias que la Ley No. 28-01, del 01 de febrero del 2001, que Crea una Zona Especial de desarrollo Fronterizo que abarca las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Monte Cristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco.

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 del Departamento Técnico  
de Revisión Legislativa.