



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Departamento Técnico de Revisión Legislativa**  
**"Año de la Innovación y Competitividad"**

Santo Domingo de Guzmán, D.N.  
07 de noviembre de 2019

**DETEREL 343/2019.**

A la : Comisión Permanente de **Recursos Naturales y Medio Ambiente.**

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 declara la provincia Samaná, Provincia Ecoturística.

Ref. : Oficio **No. 00008851**, de fecha 14-10-2019,  
Expediente **No. 01160-2019-PLO-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:**

**PRIMERO:** El presente proyecto de ley tiene como objetivo declarar la provincia Samaná, Provincia Ecoturística.

**SEGUNDO:** Este proyecto fue sometido por el señor **Prim Pujals Nolasco**, senador por la provincia Samaná, depositada en fecha 04-09-2019.

**Facultad Legislativa Congresual:**

La facultad legislativa congresual 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**".



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Departamento Técnico de Revisión Legislativa**  
**"Año de la Innovación y Competitividad"**

**Desmonte Legal**

El Proyecto de Ley tiene como antecedentes las siguientes disposiciones legales:

**VISTA:** La Constitución de la República Dominicana;

**VISTA:** La Ley 64-00, del 18 de agosto del año 2000, que crea la Secretaria de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales;

**VISTA:** La Ley 158-01, del 9 de octubre del año 2001, de Fomento y Desarrollo Turístico para los polos de escaso desarrollo y nuevos polos en provincias y localidades de gran potencialidad, y crea el Fondo Oficial de Promoción Turística;

**Análisis Legal**

1. Sin menoscabo de que en los últimos años el Congreso se ha abocado a aprobar leyes tendentes a crear provincias ecoturísticas con consejos de administración, a partir de la entrada en vigencia de la Ley No. 247-12, del 09 de agosto del 2012, Ley de Administración Pública y las directrices que han emanado de representantes del Ministerio de Administración Pública, existen dos tipos de estructura en el Estado, a saber, los organismos autónomos y descentralizados y los órganos del Estado desconcentrados.
  - a. Los organismos autónomos y descentralizados según el artículo 50 de la ley de Administración Pública: **" Son entes administrativos provistos de personalidad jurídica de derecho público o privado, distinta de la del Estado y dotados de patrimonio propio, autonomía administrativa, financiera y técnica, con las competencias o atribuciones específicas que determine la ley que los crea."**
  - b. Por su parte la desconcentración de acuerdo al artículo 70 de la ley de Administración Pública: **' Constituye una técnica de distribución de competencias en el seno de una misma entidad jurídica y que tiene por propósito distribuir y especializar el ejercicio de las competencias o la prestación de servicios públicos acercando la Administración a los usuario.'** En ese sentido, los organismos de la administración pública podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados a ellos, pero con atribuciones específicas a desarrollar en el ámbito de esa materia.

En ese orden, debemos señalar que el Ministerio de Administración Pública, amparado en el artículo 27 de la ley, ha establecido que los órganos cuya relación con los Ministerio sea de dependencia, dada la naturaleza de su competencia se relacionarán jerárquicamente en una estructura descendente de acuerdo a los siguientes niveles: viceministerios, direcciones generales, direcciones, departamentos, divisiones y secciones.



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Innovación y Competitividad"

2. De lo anteriormente expuesto se desprende, que el Consejo de Desarrollo Ecoturístico de la Provincia Samaná , no atiende a ninguno de estos criterios, en virtud de que su Concejo, no está bajo ninguna estructura organizativa de las antes señaladas, ya que no está bajo la dependencia de ninguna Dirección jerárquicamente subordinada al Ministerio de la materia a fin; que en el caso de la especie sería Turismo o Medio Ambiente y Recursos Naturales ni tampoco bajo la estructura de un órgano autónomo y descentralizado, tales como los institutos o corporaciones.
3. Consideramos que en la especie, la naturaleza de la declaratoria de una provincia ecoturística es la promoción de la provincia en el campo ecoturístico, por lo que no amerita necesariamente de un órgano superior centralizado o autónomo, como un instituto o una corporación. La misma, por tanto, debe solo ameritar su declaratoria y crear las bases para que el ministerio tome las medidas de lugar para su promoción, pudiendo crear consejos consultivos locales o regionales, que puedan emitir sus consideraciones para impulsar la provincia como tal.
4. Nada impide, sin embargo, que el legislador pueda crear un órgano superior con carácter administrativo, que pueda impulsar la provincia como tal, como puede ser el Instituto de fomento Ecoturístico de la provincia de Samaná, que tendrá como órgano de administración al consejo y a la dirección ejecutiva.
5. Se cumplen los requisitos de los órganos administrativos con su misión y limitaciones de sus competencias y atribuciones pero la iniciativa no está acompañada del estudio previo del impacto de su creación de su racionalidad, eficacia y eficiencia administrativa, según lo estipula el artículo 7 de la ley Orgánica de la Administración Pública No. 247-12. Las comisiones de las cámaras legislativas pueden ordenar que se haga dicho estudio, el cual debe señalarse como parte de los antecedentes.

No obstante planteado todo lo anterior, y no habiendo un acuerdo definitivo con el Ministerio de Administración Pública al respecto, entendemos que el legislador está en la libertad de decidir sobre la iniciativa.

### Análisis Constitucional

Del análisis constitucional observamos lo siguiente: En cuanto al aspecto constitucional, el proyecto de ley objeto de este informe con contraviene ningún mandato o precepto establecido en la Carta Magna.

### Análisis Técnico

Del análisis técnico del proyecto observamos lo siguiente.



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Innovación y Competitividad"

- 1) Observamos en el nombre del título la utilización de comillas; al respecto es preciso señalar, que el uso de comillas especialmente restrictivo en las leyes. Las comillas se utilizan básicamente para citar o resaltar, en los textos legislativos no se hacen citas y las referencias a otras leyes no ameritan sean resaltadas. Es por lo antes expresado que sugerimos suprimir la comilla del nombre del título; dando como resultado la siguiente redacción alterna:

### LEY QUE DECLARA LA PROVINCIA SAMANÁ COMO PROVINCIA ECOTURÍSTICA

- 2) Sugerimos que los epígrafes de los considerandos sean colocados en minúscula, ya que estos no responden a nombres de estructuras mayores, como libros, capítulos o secciones. Del mismo modo, al ser estas motivaciones que tiene el legislador para sustentar la pertinencia de la norma, lo expresado en los mismos constituyen menciones que guardan un orden de prelación, es por esto que debe darse en su redacción el mismo trato para la división en acápites, es decir, utilizar el punto y coma en su individualización. Por lo que sugerimos la siguiente redacción:

**Considerando primero:** Que el Estado dominicano está haciendo énfasis en el desarrollo de un turismo sostenible, cada vez más apegado al respeto al medio ambiente y los recursos naturales, así como también que promueva los distintos ecosistemas y la biodiversidad del país, permitiendo la participación equitativa de todos los sectores que inciden en cada una de las regiones y comunidades;

**Considerando segundo:** Que el ecoturismo crece a escala mundial, cada año, a un ritmo superior al turismo convencional, y que la República Dominicana es, en parte responsable de ese ascenso, por cuanto los casi cuatro millones de turistas que recibió el país en el año 2006, más del 50% visitó proyectos ecoturísticos, parques nacionales y otros atractivos vinculados con los recursos naturales;

**Considerando tercero:** Que la provincia Samaná se encuentra situada en la parte nordeste de la isla de Santo Domingo, su extensión es de 873.54 Km<sup>2</sup>, por su dimensión es la 26va provincia del país, sus coordenadas son 19° 12' latitud norte y 69° 19' longitud oeste. En el censo poblacional del 2002 la Oficina Nacional de Estadísticas reporta la provincia Samaná con 91, 875 habitantes, entre estos los hombres tienen 46,738 y las mujeres 45,137. Limita al Norte y Este con el Océano Atlántico, al Sur por la Bahía de Samaná y la provincia Monte Plata (en el Suroeste) y al Oeste por las provincias Duarte y María Trinidad Sánchez;



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Innovación y Competitividad"

**Considerando cuarto:** Que la provincia Samaná es una de las provincias de mayor extensión costera del país, posee un perfil montañoso y un relieve accidentado, conformando una variedad de espacios naturales y paisajísticos de bahías, cayos, playas arenosas, cabos, arrecifes, ensenadas, decenas de pequeños ríos, arroyos, cascadas y manantiales, así como lagunas y zonas cenagosas;

**Considerando quinto:** Que la provincia Samaná posee atractivos turísticos únicos, bellas playas como Las Galeras, El Rincón, El Aserradero, Anadel, Anacaona, Cossón, Playa Bonita, Las Terrenas, El Portillo, El Limón y El Valle, donde se realizan el buceo deportivo (scuba), la pesca turística y algunos deportes acuáticos. Cayo Levantado, balneario La Fuente, Salto del Río Los Cocos, la Cascada del Limón y el Parque Nacional de los Haitises constituyen otros de los atractivos naturales turísticos de Samaná;

**Considerando sexto:** Que la inserción de la provincia Samaná al modelo de oferta de turismo ecológico, además de crear nuevas oportunidades de empleo y un mejor nivel de vida para sus habitantes y sus comunidades, genera un efecto multiplicador en sectores como el comercio, la producción, la inversión;

**Considerando séptimo:** Que las tendencias mundiales y las exigencias de los turistas se inclinan cada vez más hacia un turismo sostenible de bajo impacto, comprometido activamente en la conservación del patrimonio natural y socio-cultural de los pueblos, por lo que se hace indispensable reconocer, fomentar e incentivar el desarrollo del ecoturismo, y dónde la Provincia Samaná por su riqueza natural, cultural y ecológica debe ser tomada en consideración.

- 3) Sugerimos en el párrafo II del artículo 16 eliminar el guion de la palabra "Sub-Director Administrativo", en el entendido de que el uso de guiones como enlace de palabras, no es adecuado su uso en la redacción de textos normativos. Recomendamos en consecuencia la siguiente redacción:

**Párrafo II.-** Los requisitos y las funciones del Subdirector Técnico y el Subdirector Administrativo, serán establecidos por el reglamento de aplicación de esta ley.

- 4) Hemos observado que la iniciativa legislativa, en su parte final, está dividida en capítulos no numerados y artículos numerados con números ordinales, siguiendo las recomendaciones de técnicas legislativa adoptadas a partir de la aprobación de la Constitución del año 2010, la que asumió tal estructura, tras el respeto del principio de homogeneidad estructural y temática legislativa y como referente a la Carta



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

**Departamento Técnico de Revisión Legislativa**  
**"Año de la Innovación y Competitividad"**

Magna, la que no solo irradia en su contenido en el sistema jurídico, sino, también, en su estructura interna.

- 5) Este modelo de estructura de la constitución, en su parte final, no siguió las recomendaciones del Manual de Técnica Legislativas adoptado por el Senado de la República en el año 2005, lo que supuso un cambio en tales criterios expuestos en el manual, llevado a cabo en la práctica, como señalamos.
- 6) En el año 2017, la Cámara de Diputados aprobó su propio Manual de Técnica Legislativa, el cual adoptó, con ligeros cambios, el modelo del Manual del Senado y no siguió la estructura de la Constitución. Este criterio supuso una inobservancia y discordancia con la técnica legislativa asumida por la Constitución, pero a su vez se divorció de la adopción práctica en vigencia desde el año 2011, lo que ha traído posiciones disimiles en ambas cámaras.
- 7) Sin embargo, como el Senado de la República posee en la letra de su manual una posición similar a la adoptada por la Cámara, por homogeneidad legislativa, se ha decidido recomendar que se asuma los preceptos de ambos manuales, obviando el modelo constitucional adoptado en la práctica, hasta tanto se adopte en común el modelo utilizado en la constitución.
- 8) Tomando como base lo antes expuesto tenemos a bien sugerir que la iniciativa sean presentadas continuando la secuencia numérica de los artículos que integran la parte dispositiva, del mismo modo sugerimos dividir en capítulos las disposiciones generales y las disposiciones finales, y entre esta última, separar es secciones las disposiciones reglamentarias, transitorias, derogatorias y de entrada en vigencia. Esto se recomienda, partiendo de la necesidad de homogenizar con las disposiciones del manual de técnica legislativa del Senado de la República y la Cámara de Diputados; ver redacción:

## CAPÍTULO VII DE LAS DISPOSICIONES FINALES

### SECCIÓN I DISPOSICIÓN REGLAMENTARIA

**Artículo 21. Reglamento de aplicación.** En un plazo de ciento veinte (120) días a partir de la entrada en vigencia de esta ley, el Presidente de la República dictará el reglamento de aplicación de esta ley.



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Departamento Técnico de Revisión Legislativa**  
**"Año de la Innovación y Competitividad"**

**SECCIÓN II**  
**DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**Artículo 22. Fondo Presupuestario.** Se dispone separar del Fondo General del Estado la suma de diez millones de pesos (RD\$10,000,000.00) anuales, durante los próximos seis (6) años, para ser entregados al Consejo de Desarrollo Ecoturístico de la Provincia Samaná (CODEPSA), a partir de la entrada en vigor de esta ley, para dedicarlos a la creación de la infraestructura necesaria y la promoción de las potencialidades de la provincia como receptor de inversiones nativas y extranjeras en el subsector ecoturístico, así como la ejecución del programa de reforestación, saneamiento y conservación de los recursos naturales de la provincia.

**Artículo 23. Inicio de operaciones.** El Consejo de Desarrollo Ecoturístico de la Provincia Samaná iniciará sus operaciones noventa (90) días a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

**SECCIÓN III**  
**ENTRADA EN VIGENCIA.**

**Artículo 24. Entrada en vigencia.** Esta ley entra en vigencia después de su promulgación y publicación según lo establecido en la Constitución de la República y transcurrido los plazos fijados en el Código Civil Dominicano.

Finalmente, es importante señalar que a raíz de las sugerencias vertidas en el presente informe, **SOMOS DE OPINION** que la comisión encargada del conocimiento del proyecto de ley se aboque a su estudio, pudiendo rendir informe al respecto, tomando en cuenta las observaciones señaladas en el mismo.

Atentamente,

**Welnel D. Feliz.**  
**Director**

WF/og