

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

Santo Domingo de Guzmán

DETEREL 339/2013.

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

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

CC : **Lic. Mercedes Camarena Abreu.**
Secretaria General Legislativa Interina.

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

Asunto : Opinión sobre proyecto de ley mediante el cual se declara la provincia de Santiago “Zona Ecoturística”.

Referencia : Oficio No.011464, de fecha 20 de diciembre del 2013
Expediente No. **(01694)**

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 tendente declarar la provincia de Santiago “Zona Ecoturística”.

SEGUNDO: Dicho proyecto proviene de la Cámara de Diputados, depositado en fecha 16 de diciembre del 2013.

Facultad Legislativa Congresual:

La facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está fundamentada en el Art. 93, numeral uno, literal q de la Constitución de la República que, enuncia lo siguiente:

“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 resolución se fundamenta en las siguientes disposiciones legales:

1. La Constitución de la República Dominicana, proclamada el 26 de enero de 2010;
2. La Ley Orgánica de Turismo de la República Dominicana.
3. Ley No.541, del 31 de diciembre de 1969, modificada por la Ley No.84, del 26 de diciembre de 1979, que convierte la Dirección Nacional de Turismo en Secretaría de Estado de Turismo.
4. La Ley Orgánica de la Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo, No.542, del 31 de diciembre de 1969.
5. La Ley No.16-95, del 20 de noviembre de 1995, sobre Inversión Extranjera.
6. La Ley No.64-00, del 18 de agosto de 2000, que crea la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
7. La Ley No.158-01, del 9 de octubre de 2001, que establece la Ley de Fomento al 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, y sus modificaciones.

8. La Ley No.10-04, del 20 de enero de 2004, de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana.
9. La Ley Sectorial de Áreas Protegidas, No.202-04, del 30 de julio de 2004.
10. La Ley de Planificación e Inversión Pública, No.498-06, del 28 de diciembre de 2006.
11. El Decreto No.2536, del 20 de junio de 1968.
12. El Decreto No.212-96, del 21 de junio de 1996, que establece que a partir del 1ro. de julio de 1996 el cincuenta por ciento (50%) de los ingresos que generen por concepto de la aplicación de las tasas y derechos aeronáuticos por los pasajeros transportados por las líneas aéreas en vuelo no regulares o chárter, serán destinados a engrosar un fondo mixto a ser administrado por el Estado y la Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes, Inc.
13. El Decreto No.475-96, del 28 de septiembre de 1996, que dispone que la Secretaría de Estado de Turismo administrará el fondo mixto creado por el Decreto No.212-96.
14. El Decreto No.527-02, del 9 de julio del 2002, adopta el documento denominado Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Urbano, preparado por el Consejo Nacional de Asuntos Urbanos.
15. El Decreto No.818-03, del 20 de agosto de 2003, que aprueba el Reglamento del Funcionamiento de los Establecimientos Hoteleros.
16. La Constitución de la República Dominicana, en sus artículos 14 al 17 sobre Recursos Naturales y los artículos 66 y 67 sobre los derechos colectivos y del medio ambiente.
17. La Ley General 64-00, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, del 18 de agosto del año 2,000.
18. La Ley 158-01 sobre Fomento y Desarrollo Turístico.

Análisis Legal, Constitucional y de la Técnica Legislativa

Después de analizar el proyecto de ley en los aspectos legal, constitucional y de la técnica legislativa, **ENTENDEMOS** oportuno hacer los siguientes señalamientos:

1. Sugerimos que les sea colocado un título que identifique el nombre del proyecto de ley.

2. Sugerimos que en los vistos las normas sean organizadas en orden cronológico, de la más antigua en su vigencia a la más reciente.
3. Sugerimos que solo se haga mención de la Constitución de la República y no de los artículos que le sirven de sustento al proyecto.
4. Sugerimos observar desde la óptica del turismo ecológico aquellos aspectos nombrados en el considerando cuarto, que han servido de sustento para declarar a Santiago Zona eco turística.
5. Observamos que el presente proyecto de ley no contempla la creación ni la conformación de un consejo que se encargue de la creación de políticas de desarrollo ecoturístico de la provincia ni del manejo de los fondos contemplados en el artículo 6 del proyecto de ley, lo que crea un vacío que pone en riesgo la implementación y aplicación de los objetivos perseguidos por el proyecto de ley. Observamos que el presente proyecto de ley no establece las atribuciones ni las funciones del consejo, dejando al consejo este criterio. Al respecto es preciso señalar que en virtud de lo establecido en el artículo 35 de la Ley 247-12. Ley Orgánica de la Administración Pública, del 14 de agosto de 2012, establece en su párrafo gramatical que: *“La ley o decreto de creación respectivo determinará la integración de la representación de los sectores organizados, económicos, laborales, sociales y culturales y de cualquier otra índole, su organización interna; su funcionamiento y su dependencia al ministerio a fin a su misión.”*
6. El proyecto no establece quien elaborara el reglamento, ni la entrada en vigencia de la ley.
7. Finalmente sugerimos que se le adicione un artículo que establezca la entrada en vigencia del texto propuesto, conforme a lo establecido en la Constitución de la República y el Código Civil Dominicano.

De lo antes señalado, **SOMOS DE OPINION**, que la comisión encargada del conocimiento del presente proyecto de ley se aboque a su estudio, tomando en cuenta las observaciones antes señaladas.

OG/WF.

Atentamente,

Wenel D. Feliz.
Director

Sugerimos 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 una vez sea aprobada, Al respecto el *Manual de Técnica Legislativa, punto 5.2*, “***La norma debe de estar relacionada con el tiempo en que la ley entra en vigencia y se aplica, no con el que se la elabora y se aprueba***”.

8. Observamos considerandos con contenidos similares, por lo que sugerimos fusionarlos; del mismo modo sugerimos que sean enumerados, Ej. **CONSIDERANDO PRIMERO:.....** , esto con la finalidad de garantizar una correcta ubicación e individualidad dentro del texto normativo.
9. Sugerimos que el tercer visto le sea agregada al fecha de su publicación. Por otra parte sugeríos que solo se haga mención de la Constitución de la República sin especificar que artículo sirvió como sustento.
1. Sugerimos la creación de dos artículos, uno que traten sobre “***el objeto de la ley***” y otro que establezca el “***ámbito de aplicación***”, esto con la finalidad de dotar de claridad y facilitar la interpretación y aplicación de la norma.
2. El artículo 2 establece: “***Se dispone la creación de un Consejo para el Desarrollo Ecoturístico de la Provincia Espaillat, que asesorará en esta materia al Plan Estratégico de la Provincia Espaillat (PEDEPE) y cuyas propuestas aprobadas serán ejecutadas por la Asociación para el Desarrollo de la Provincia Espaillat (ADEPE)***”.
3. Observamos que el presente artículo contiene dos mandatos, uno sobre la función de asesoramiento del consejo, y otra que establece quien las ejecutara, por lo que sugerimos que sean separadas en artículos independientes en virtud del principio de uninormatividad que establece que los artículos solo deben contener una disposición.
4. El Artículo 4 establece: ***El Consejo para el Desarrollo Ecoturístico de la Provincia Espaillat estará integrado por:***

1. El Senador de la Provincia

2. Los Diputados de la Provincia

3. *El Gobernador de la Provincia*
4. *Los Alcaldes de los Municipios de la Provincia;*
5. *El Director Ejecutivo del PEDEPE;*
6. *El Director Ejecutivo de ADEPE;*

7. *Un representante del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales;*
8. *Un representante del Ministerio de Turismo;*

En cuanto a este artículo tenemos varias observaciones:

a.- La Constitución de la República establece en su artículo 77 numeral 3, que los cargos de senador y diputado son incompatibles con otra función o empleo público salvo la labor docente. Del mismo modo es preciso señalar que conforme a la atribución constitucional de fiscalización, establecidos en el numeral 2, literal f, del artículo 93 de la Constitución, es al legislador (senadores y diputados) que le corresponde supervisar todas las políticas públicas que implemente el gobierno y sus instituciones autónomas y descentralizadas, sin importar su naturaleza y alcance; del mismo modo en el literal c de dicho artículo establece: Citar a ministros, viceministros, directores o administradores de organismos autónomos y descentralizados del Estado... Para edificarlas sobre la ejecución presupuestaria y los actos de su administración; por lo que en virtud de lo antes expuesto su cargo es incompatible con cualquier función o cargo público, porque es a este quien le corresponde fiscalizar el correcto desempeño de dicho consejo y el manejo de quienes le integran. Por lo que sugerimos su eliminación.

b.-Por otra parte observamos que establece como miembro: “*Los Alcaldes de los Municipios de la Provincia*”. Al respecto es preciso señalar que la Provincia Espaillat está compuesta por 4 municipios, lo que serían 4 alcaldes quienes integrarían el Consejo. Del mismo modo es preciso señalar que en virtud de lo establecido en la Constitución de la República en su artículo 199, sobre la administración local establece que “*el Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local*”. Gozan de personería jurídica y patrimonio propio, autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo. De lo que se desprende que la Constitución de la República le ha dado a los distritos municipales una categoría administrativa territorial independiente a la del municipio, como parte del proceso de descentralización y desconcentración de la administración territorial, estando su gobierno a cargo de una Junta de Distrito a cargo de un director, quien es elegido por voto directo por el pueblo. Por lo que partiendo de lo antes planteado deben formar parte al igual que los alcaldes del consejo de desarrollo ecoturístico.

c.-La inclusión traería como consecuencia un consejo súper numeroso (4 alcaldes y 11 directores de cada distrito municipal) el cual lo haría inoperante al momento de la toma de decisiones. Por lo que sugerimos que sea un alcalde y un director elegido por consenso entre estos y que los represente ante el consejo.

d-Sugerimos del mismo modo que sea agregado un representante a cada uno de los miembros del consejo, esto con la finalidad de que a falta del titular este se pueda hacer representar en las reuniones del consejo.

8.-

Por lo que sugerimos conforme a lo antes planteado que sea la misma ley que establezca en su contenido todo lo relativo a las funciones del consejo, su organización, funcionamiento, etc.

9.- Observamos que el presente proyecto de ley no establece de donde provendrán los fondos para el desarrollo de sus funciones. Al respecto es preciso señalar que la Constitución de la República en su artículo 236, establece que ***“no tendrá efecto ni validez la ley que ordene, autorice un pago o engendre una obligación pecuniaria a cargo del Estado, sino cuando esa misma ley identifique o establezca los recursos necesarios para su ejecución.”*** Por lo que sugerimos que sean identificados en el proyecto de ley de donde provendrán los recursos para su implementación.

10.- Sugerimos la eliminación del artículo que establece que las funciones del consejo serán honoríficas, en el entendido de que ya está establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública que: ***“La participación en los consejos consultivos es un servicio honorífico regido bajo el principio de gratuidad y sólo podrá dar lugar al reembolso de los gastos incurridos en el ejercicio de la función del consejo”.***