

AÑO DE LA ATENCION INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA.-
DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

Santo Domingo de Guzmán

DETEREL 344/2015.

A la : Comisión Permanente de Turismo.

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

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

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

Asunto : Opinión sobre proyecto de ley de Fomento de Agroturismo en
la Provincia San José de Ocoa.

Referencia : Oficio No.01364 de fecha 31 Agosto del 2015
Expediente No. (02424)

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 regula tiene por objeto declarar la Provincia San José de Ocoa, Provincia Agroturística.

SEGUNDO: Dicho proyecto fue sometido por el Senador de la Provincia San José de Ocoa, Señor Carlos Castillo Almonte, en fecha 20 de agosto de 2015.

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”*.

Legislación Comparada:

El proyecto de ley se fundamenta en las siguientes disposiciones legales:

1. La Constitución de la Republica Dominicana de fecha 20 de enero del 2010.
2. Ley No.158-01, de fecha 9 de octubre del 2001 sobre Fomento al Desarrollo Turístico y sus modificaciones.

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 en el título la eliminación de la frase *“Proyecto de”*, en el entendido que la misma representa el estado de la iniciativa al momento de ser depositada en la cámaras legislativas para su estudio, 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”*.

2. Sugerimos en los “**vistos**” solo hacer mención de la Constitución de la República sin especificar la fecha de su última modificación. Sugerimos corregir el nombre de la ley No.158-01, colocando el nombre como fue publicada en la gaceta oficial, que es el siguiente:

“Ley No. 158-01, del 24 de julio 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”.

3. Sugerimos colocar solo la mayúscula al inicio de la palabra “**Artículo**”, ya que la letra tipo título solo es recomendada para las divisiones estructurales mayores como: **Títulos**, **Capítulos** y **Secciones**.
4. Sugerimos la creación de un artículo donde se establezca el ámbito de aplicación de la ley, haciéndolo de la siguiente forma: *Artículo 2. **Ámbito de aplicación. El ámbito de aplicación de esta ley es para las actividades agroturísticas que se desarrollen en la provincia San José de Ocoa***”.
5. Observamos que el artículo 2 del proyecto de ley es impreciso al establecer la creación de una comisión y luego en el mismo artículo expresa: *“Este Consejo lo integran”*:.... Al respecto es preciso señalar que en virtud de las atribuciones de formulación de políticas tendentes al desarrollo del agroturismo establecidas en el proyecto de ley, se intuye que estamos ante un consejo no así una comisión, cuyas conformaciones surgen de necesidades momentáneas y las atribuciones son más específicas y limitadas, Ej. comisiones de investigación, de estudios, de negociación, etc....
6. Observamos que la parte final del artículo 2 del proyecto de ley reza: *“una entidad sin fines de lucro”*. Al respecto es preciso señalar, que las entidades sin fines de lucro están reguladas por la Ley No. 122-05, sobre Instituciones sin Fines de Lucro, la cual clasifica los diferentes tipos en *“Asociaciones de beneficio público o de servicio a terceras personas”*, *“Asociaciones de beneficio mutuo”*, *“Asociaciones mixtas”*, *“Órganos interasociativos de las asociaciones sin fines de lucro”*, por lo que en el caso de la especie, al tratarse de un organismo compuesto por entes de la administración pública, no se aplica tal cualidad.

7. Observamos que el presente proyecto de ley no establece la naturaleza del consejo, ni a que ente de la administración pública (Ministerio) pertenecen. Observamos sin embargo que debido a la potestad de tomar y ejecutar decisiones, el nombramiento de funcionarios y empleados, además de asignarle una partida anual del presupuesto del Estado, se infiere que la naturaleza de este consejo es la de un **“organismo autónomo”**, por lo que el presente proyecto de ley debe contemplar este aspecto en virtud de lo que establece la Constitución de la República en su artículo 141 que dice: **“La ley creará organismos autónomos y descentralizados en el Estado, provistos de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica. Estos organismos estarán adscritos al sector de la administración compatible con la actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector.”** Por tratarse de actividades ecoturismo, sugerimos que se establezcas la adscripción al Ministerio de Turismo, por lo que sugerimos la siguiente redacción alterna:

Artículo_ Creación. Se crean el Consejo de Fomento al Agroturismo de San José de Ocoa (COFAGROSJO), como órganos rectores de la promoción y regulación de las actividades agroturísticas en la provincia San José de Ocoa.

Artículo.- Autonomía. El Consejo de Fomento al Agroturismo de San José de Ocoa (COFAGROSJO) es organismo público descentralizado, con autonomía administrativa, técnica, económica y financiera, con personalidad jurídica propia y con plena capacidad de obrar para cumplir sus obligaciones.

Párrafo.- El Consejo de Fomento al Agroturismo de San José de Ocoa (COFAGROSJO), está adscrita al Ministerio de Turismo, quien ejerce sobre este la vigilancia, a los fines de verificar que su funcionamiento se ajuste con las disposiciones legales establecidas.

8. Observamos que el consejo es presidido por el senador de la provincia, al respecto es prudente establecer lo siguiente:

El numeral 3 del artículo 77 establece: **“Los cargos de senador y diputado son incompatibles con otra función o empleo público, salvo la labor docente. La ley regula el régimen de otras incompatibilidades”**. Se entiende como función el ejercicio de un cargo del sector público sea remunerado o no. Como se desprende, la Carta Magna es estricta en cuanto a la incompatibilidad de la función legislativa con cualquier otra actividad, salvo la labor docente.

Asimismo, la Constitución de la República en el artículo 80, numeral 2, literal c, establece: **“Citar Ministros, Viceministros, directores o administradores de organismos autónomos y descentralizados del Estado ante las comisiones permanentes del Congreso, para edificarlas sobre la ejecución presupuestaria y los actos de su administración”**; y el literal f del referido artículo expresa: **“Supervisar todas las políticas públicas que implemente el gobierno y sus instituciones autónomas y descentralizadas, sin importa su naturaleza y alcance”**. Como se observa, la Constitución les otorga a los legisladores el papel de fiscalización sobre las actuaciones y desempeño de todos los funcionarios y funcionarias que laboran en instituciones autónomas y descentralizadas del Estado, sin importar su naturaleza y alcance, al igual que ejercer el control sobre los mismos. A partir de lo antes planteado, en el caso de la especie, el legislador se convertiría en “juez y parte” al ser miembro del consejo, puesto que es a él quien le corresponde vigilar las actuaciones y el buen desempeño del consejo. Por todo lo antes expresado sugerimos su eliminación como presidente y miembro del consejo.

9. Sugerimos en virtud de la actividad principal del consejo que es la de fomento agro turístico, que la presidencia del mismo sea ocupada por el Ministro de Turismo o su representante, así mismo en orden de prelación sugerimos que el ministro de agricultura o su representante quien ocupe el segundo puesto dentro del consejo.
10. El numeral 8 establece dentro de la composición del consejo un representante de cada una de las asociaciones agropecuarias de la provincia, al respecto es preciso señalar que este aspecto haría supernumerario el consejo, por lo que sugerimos que sea un representante elegido en consenso por las asociaciones agropecuarias de la provincia.
11. El numeral 9 expresa: **“Un experto en materia turística, escogido entre los miembros de la Comisión”**. Observamos que este numeral es impreciso, ya que no establece con exactitud la procedencia de este miembro, solo estableciendo la condición de **“experto en materia turística”** y atribuyéndole su nombramiento al consejo, lo cual es incorrecto en virtud de que es a la misma ley la que le corresponde establecer de manera exacta cuales instituciones públicas o privadas a través de sus titulares o a quien represente a estos, formaran parte como miembros del consejo.

12. El literal a del artículo 3 establece como función del consejo ***“Designar el Director (a), los funcionarios y empleados necesarios para el funcionamiento eficiente de la institución”***, al respecto es preciso señalar que en virtud de su naturaleza de organismo autónomo, es facultad exclusiva del Presidente de la República como jefe de gobierno designar los y las titulares de los organismos autónomos y descentralizados del Estado, así como aceptarles sus renunciaciones y removerlos, de conformidad con la ley. Por lo que proponemos que sea el consejo que presente una terna al Presidente de la República para la escogencia y nombramiento del director ejecutivo. En cuanto al nombramiento del personal es preciso señalar que por la dinámica funcional de la institución sería entorpecedor esperar que el consejo se reúna para proceder a nombrar a los empleados, recordando además que la función del consejo es trazar políticas tendentes al desarrollo del agroturismo, por lo que sugerimos que aspectos administrativos como lo es el nombramiento de empleados, sea una atribución del director ejecutivo.
13. Observamos que el presente proyecto de ley no establece la forma en que este se reunirá, ni la toma de decisiones, ni los requisitos para ser director ejecutivo, ni las funciones de este, por lo que recomendamos que en virtud de lo establecido en el artículo 35 de la Ley 247-12, del 14 de agosto de 2012, Ley Orgánica de la Administración Pública, que 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.”*** se acoja los criterios establecidos en la Ley 247-12 en cuanto a los aspectos antes señalados.
14. El proyecto de ley carece de un artículo que establezca su entrada en vigencia, por lo que sugerimos que sea contemplado conforme a lo establecido por la Constitución de la República y el Código Civil Dominicano, y que el mismo por su naturaleza temporal sea diferenciado en número ordinal y dentro de un título que rece:

Disposiciones Final

Primera. Entrada en vigencia. La presente ley entra en vigencia después de su promulgación y publicación según lo establecido en la Constitución de la República y transcurridos los plazos fijados en el Código Civil Dominicano

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.

OG/WF

Atentamente,

Wenel D. Feliz.
Director