



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**  
**"Año del Fomento a las Exportaciones"**

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

**DITEREL 339/2018**

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 La Romana,  
Provincia Ecoturística.

Ref. : Oficio No. 002856 de fecha 17-09-2018.  
Exp. No. 00785-2018-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:**

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

**SEGUNDO:** Este proyecto fue sometido por la señora **Amarilis Santana Cedano**, senadora por la provincia La Romana.

**Facultad Legislativa Congressional:**

La facultad legislativa congressional 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:



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**  
**"Año del Fomento a las Exportaciones"**

*"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 Ley tiene como antecedentes las siguientes disposiciones legales:

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

**VISTA:** La Ley No. 541 "Ley Orgánica de Turismo", de fecha 31 de diciembre del año 1969;

**VISTA:** La Ley No. 542, del 31 de diciembre de 1969, sobre Ley Orgánica de la Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo;

**VISTA:** La Ley No. 16-95, del 20 de noviembre de 1995, sobre Inversión Extranjera;

**VISTA:** La Ley No.64-00, del 18 de agosto de 2000, que crea la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales;

**VISTA:** 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;

**VISTA:** La Ley No. 202-04, del 30 de julio de 2004, Sectorial de Áreas Protegidas;

**VISTA:** La Ley No.498-06, del 28 de diciembre de 2006, sobre Ley de Planificación e Inversión Pública;

**VISTO:** El Decreto No.2536, del 20 de junio de 1968, que declara de prioridad nacional el desarrollo de la industria turística de la República Dominicana;

**VISTO:** El Decreto No.212-96, del 21 de junio de 1996, que establece que a partir del primero 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.;



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**  
**"Año del Fomento a las Exportaciones"**

**VISTO:** 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;

**VISTO:** 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;

**VISTO:** El Decreto No.818-03, del 20 de agosto de 2003, que aprueba el Reglamento del Funcionamiento de los Establecimientos Hoteleros.

### Impacto de Vigencia.

Este proyecto busca declarar la provincia La Romana ecoturística, presentando la necesidad de crear instrumentos que regulen y permitan que los recursos naturales puedan ser aprovechados. La principal actividad agropecuaria es la producción de caña de azúcar seguida de la ganadería vacuna, tanto de leche como de carne.

El turismo es de suma importancia ya que cuenta con hermosas playas, hoteles, restaurantes, giftshop, lugares de diversión. La economía de La Romana se basa principalmente en la industria azucarera, las zonas francas y el turismo. La industria azucarera es el mayor empleador privado del país, con 25 mil trabajadores entre obreros y personal de las oficinas.

El turismo también es un factor importante para esta provincia porque gracias a la cantidad de hoteles y atractivos turísticos genera ingresos para la provincia y muchos empleos para las personas que habitan en La Romana.

En las manifestaciones culturales que en toda la provincia puedan encontrarse, con esta iniciativa de ley se trata de incrementar la concienciación sobre la conservación de los activos naturales y culturales, tanto en los habitantes de toda su geografía, como en los turistas que la visiten.

### Análisis legal

1. Del análisis del proyecto de ley, observamos que no posee elementos que contravengan normas legales y se muestra cónsono con la legislación del país, sin embargo, debemos señalar lo siguiente:
  - 1.1. Sin detrimento de que en los últimos años el Congreso se ha abocado a aprobar leyes tendentes a crear provincias ecoturísticas con concejos de



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**  
**"Año del Fomento a las Exportaciones"**

administración, 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 procedido 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.

- 1.2. 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."*
- 1.3. 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.

- 1.4. De lo anteriormente expuesto se desprende, que el Consejo de Desarrollo Ecoturístico de la Provincia La Romana, 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.
- 1.5. Consideramos que en la especie, la naturaleza de la declaratoria de una provincia ecoturística es la promoción de la provincia en el campo



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**  
**"Año del Fomento a las Exportaciones"**

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.

- 1.6. 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 Romana, que tendrá como órgano de administración al consejo y a la dirección ejecutiva.

2. 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

Luego del estudio y análisis en el ámbito Constitucional de la iniciativa legislativa que busca declarar la Provincia La Romana como "Provincia Ecoturística", tenemos a bien señalar lo siguiente:

La iniciativa legislativa contempla en su primera disposición transitoria, de la provisión de fondos para la ejecución de la ley, en torno a esta norma nuestra Carta Magna indica lo siguiente:

**Artículo 237. -Obligación de identificar fuentes.** Estableciendo la iniciativa en su artículo 19 de donde provendrán los recursos necesarios para su ejecución. Sobre este aspecto, también nuestra Suprema Corte de Justicia se pronunció mediante sentencia de fecha 16 de marzo de 2005, estableciendo el criterio de que una ley que no identifique o establezca los recursos necesarios para su ejecución, no tendrá efecto ni validez.



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**  
**"Año del Fomento a las Exportaciones"**

Este requisito constitucional está consignado en el artículo de la iniciativa de marras donde se indica la viabilidad financiera para la correcta aplicación de la norma. El proyecto de ley precedente indica una condición adicional de contenido que debe cumplir una norma tanto aquella que autoriza la erogación de fondos como la que ordene el pago o engendre una obligación pecuniaria a cargo del Estado, este requisito consiste en identificar o establecer los recursos necesarios para la ejecución de esa orden u obligación, cuya ausencia afecta la validez de la norma. En ese sentido, será suficiente con indicar una fuente de fondos o financiamiento pre-existente disponible a estos fines o la creación de nuevas fuentes de recursos para cumplir con los mismos.

Por tanto, la iniciativa objeto de este análisis, no contraviene ninguna norma constitucional al respecto.

### Análisis técnico

1. En los **Vistos** es importante agregarle ley No. 247-12, del 09 de agosto del 2012, Ley de Administración Pública. Ver redacción.

**VISTA:** La ley No. 247-12, del 09 de agosto de 2012, de Administración Pública;

2. El párrafo II del artículo 16 expresa: **Párrafo II.-** Los requisitos y las funciones del Sub-Director Técnico y el Sub-Director Administrativo, serán establecidos.

**2.1.-** Como puede observarse, el párrafo no fue completado por el legislador proponente. Al efecto, pueden interpretarse que la propuesta es que el reglamento desarrolle tales atribuciones, sin embargo debemos señalar que según lo que establece el artículo 51, numeral 4 de la ley No. 247-12, es obligatorio establecer las atribuciones en la misma ley de creación, no dejarlo al reglamento. Este señala: **Artículo 51.-Requisitos de creación de un organismo autónomo y descentralizado.** La ley que cree un organismo autónomo y descentralizado del Estado contendrá: 4) Su estructura organizativa interna a nivel superior, con indicación de sus órganos administrativos y el señalamiento de su jerarquía y atribuciones;

**2.2.-** Debemos señalar que este departamento no puede señalar con precisión las atribuciones del subdirector técnico y del subdirector administrativo, sino que los mismos deben ser establecidos por la comisión en coordinación con el proponente. Sin embargo, podemos señalar que



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**  
**"Año del Fomento a las Exportaciones"**

Después de lo analizado y expresado, **SOMOS DE OPINION**, que la comisión encargada del conocimiento del proyecto de Ley se aboque a su estudio, pudiendo observar los elementos antes indicados.

Atentamente,

*Wenel D. Feliz.*  
*Director*

WF/ju