



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Departamento Técnico de Revisión Legislativa**  
**"Año del Desarrollo Agroforestal"**

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

**DETEREL 337 /2017**

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 que crea el Corredor  
Turístico Fronterizo en la República Dominicana.

Referencia : Oficio No.01283, de fecha 19 de septiembre del 2017  
Expediente No. (00385-2017-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 del proyecto de ley:**

**PRIMERO:** Se trata de un proyecto de ley que tiene por objeto crear el Corredor Turístico Fronterizo de la República Dominicana para promover la biodiversidad de la zona fronteriza; lograr el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural y cultural de la región fronteriza; incentivar la conservación de los recursos naturales de las provincias que forman parte del Corredor Turístico Fronterizo y servir de instrumento al desarrollo turístico y económico de las provincias que conforman la zona fronteriza en la República Dominicana.

**SEGUNDO:** Dicho proyecto fue presentado por el señor Adriano de Jesús Sánchez Roa, senador de la República por la provincia Elías Piña, en fecha 15 de agosto del 2017.



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Departamento Técnico de Revisión Legislativa**  
**"Año del Desarrollo Agroforestal"**

**Facultad Legislativa Congressional:**

La facultad legislativa congressional 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 ley se fundamenta en las siguientes disposiciones legales:

1. La Constitución política de la República.
2. La ley No.158-01, del 9 de mayo de 2001; sobre incentivo Turístico.
3. La Ley No. 28-01, del 1ro de febrero del año 2001, que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, que abarca las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco.
4. Ley Orgánica de la Administración Pública, No.247-12, del 14 de agosto del 2012.

**Impacto de la Vigencia**

Es importante señalar que el proyecto de ley tiene como objeto promover el desarrollo sostenible de las zonas fronterizas dándole cumplimiento a la Constitución de la República en su artículo 10 sobre Régimen fronterizo, que establece: " Se declara de supremo y permanente interés nacional la seguridad, el desarrollo económico, social y turístico de la zona fronteriza, su integración vial, comunicacional productiva, así como la difusión de los valores patrios y culturales del pueblo dominicano..." , en



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**

**Departamento Técnico de Revisión Legislativa**  
**"Año del Desarrollo Agroforestal"**

ese mismo orden debemos señalar que el mismo sigue las directrices de la ley No. 1-12 sobre Estrategia Nacional en su título Objetivo General 2.4, en la parte que corresponde a los objetivos específicos punto 2.4.3.5 que dice: Conservar y proteger el medio ambiente y los ecosistemas de la zona fronteriza, y promover el eco-turismo.

**Análisis Legal**

Después de analizar el proyecto de Ley en los aspectos legales, constitucionales y de la técnica legislativa **ENTENDEMOS** oportuno hacer las siguientes observaciones:

1. La iniciativa legislativa objeto de nuestro estudio presenta los vicios que ha investigado el legislador en el proyecto de ley, en ese sentido, debemos señalar que los mismos no cumplen con los criterios establecidos en la técnica Legislativa para su elaboración por lo que recomendamos que se tome en cuenta ciertos parámetros tales como: la identificación precisa de la norma jurídica, su nombre correcto, numeración y fecha de entrada en vigencia, en cuanto a su presentación la misma debe ser ordenada según la jerarquía constitucional de los textos normativos y dentro de ella respetando la cronología de la misma, en tal sentido, hemos observado que los antecedentes legales no presentan la estructura que se recomienda, por lo tanto, sugerimos realizar una readecuación a través de la siguiente redacción alterna:

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

**VISTA:** La Ley 28-01, del 01 de febrero de 2001, que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, que abarca las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco.

**VISTA:** La Ley No.158-01, del 09 de octubre del 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.

**VISTA:** La Ley No. 247-12, del 14 de agosto de 2012, Ley Orgánica de Administración Pública.

**VISTA:** La Ley No.195-13, del 20 de diciembre de 2013, que modifica varios artículos de la Ley No. 158-01 del 9 de octubre de 2001, sobre Fomento al



SENADO  
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa  
"Año del Desarrollo Agroforestal"

Desarrollo Turístico para los Polos de Escaso Desarrollo y Nuevos Polos en Provincias y Localidades de Gran potencialidad.

2.- Esta iniciativa legislativa busca crear el Corredor Turístico Fronterizo. Como tal establece la creación de un Consejo de Administración, como órgano de aplicación, y establece una serie de incentivos. Su contenido en sí mismo se acerca a lo establecido para una provincia ecoturística.

2.1.- Sobre la creación del Consejo debemos señalar lo siguiente:

Sin menoscabo de que en los últimos años el Congreso se ha abocado a aprobar leyes tendentes a crear provincias ecoturísticas con concejos de 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 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.

2.2.- 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.***"

2.3.- 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.*

2.4.- 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.

2.5.- De lo anteriormente expuesto se desprende, que el Consejo de Desarrollo creado por este proyecto, no atiende a ninguno de estos criterios, en virtud de que su



SENADO  
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa  
"Año del Desarrollo Agroforestal"

Consejo, no está bajo ninguna estructura organizativa de las antes señaladas ni bajo la dependencia de ninguna Dirección jerárquicamente subordinada al Ministerio de la materia a fin; que en el caso de la especie sería Turismo ni tampoco bajo la estructura de un órgano autónomo y descentralizado, tales como los institutos o corporaciones.

3.- Debemos señalar que para el desarrollo turístico el Estado votó la ley 158-01 sobre fomento turístico, ley modificada por las leyes 184-02, 318-04 y 195-13, la cual rige todo lo relativo a las instalaciones turísticas y sus beneficios. Esta ley dispuso de exenciones impositivas para la instalación de estructuras turísticas en polos turísticos y regiones de potencialidad, así como los tipos de obras que pueden ser sujetos de esas exenciones.

3.1.- Para la ejecución de esta ley, el legislador creó el Consejo de Fomento Turístico (CONFOTUR), quien tiene la atribución de aprobar los proyectos turísticos, siguiendo los lineamientos de la ley.

3.2.- A partir de lo señalado, consideramos que ante la existencia de una ley general sobre fomento turístico, con un órgano de aplicación y aprobación de la ley, en principio, no se hace necesario crear leyes para establecer incentivos para la instalación de obras turísticas ni que incluyan órganos internos, como el objeto de análisis, puesto que como tal está regulado. Es indudable que la creación de un consejo, es completamente innecesaria, y más bien crearía una dualidad orgánica.

3.3.- A partir de lo establecido por la ley 158-01, modificada por la ley 195-13, puede interpretarse que las regiones con potencialidad puede acceder a la protección de esta esta ley, lo que incluye a la región fronteriza, de allí que solo bastaría con la solicitud de aprobación de la concesión de exenciones para la instalación de infraestructuras turísticas, por lo que no sería necesario la ley.

3.4.- Sin embargo, no obstante el criterio externado, se colige que la aprobación de las infraestructuras y operaciones estarían al amparo de la decisión del CONFOTUR y como la ley 158-01 no es lo suficientemente específica en relación con las zonas posibles sujetas a las exenciones, no existiría una garantía de tal aprobación y de la concesión de las exenciones, de allí generaría inseguridad para el inicio de las inversiones y no se potenciaría el desarrollo turístico fronterizo o por lo menos no se tendrían las seguridades de ello, lo que constituye los objetivos de esta iniciativa.

3.5.- Este criterio externado en el numeral 3.4 encuentra sustento precisamente en la propia ley 195-13, modificadora de la ley 158-01, pues si bien la indicada ley en su modificación incluida al párrafo I del artículo 3 abarcó como beneficiario "las regiones



SENADO  
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa  
"Año del Desarrollo Agroforestal"

y los polos turísticos", al modificar el párrafo III se refirió solamente a "los polos turísticos", lo que puede interpretarse restrictivamente al momento de ser sujeto de aprobación y concesión.

4.3.- Desde este punto de vista, aunque exista la ley 158-01 y en principio la región fronteriza indicada en el proyecto puede ser sujeto de los beneficios que otorga el Estado, no existen las garantías para ello, de allí que bien puede el legislador crear el corredor turístico fronterizo, al amparo de la ley 158-01, con todas sus exenciones y prerrogativas, bajo el control del CONFOTUR, sin crear un órgano interno de aplicación. Esta creación darían ciertas garantías y permitiría en lo posible el impulso turístico necesario en la zona, sin temores y sin trabas, lo que se enmarca dentro de los objetivos del Estado para con el desarrollo fronterizo, motivaciones externadas por el legislador.

#### Análisis Constitucional

Luego del estudio y análisis, en el aspecto constitucional, de la iniciativa legislativa que crea el Corredor Turístico Fronterizo en la República Dominicana, debemos señalar que el proyecto de ley tiene como objeto promover el desarrollo sostenible de las zonas fronterizas dándole cumplimiento a la Constitución de la República en su artículo 10 sobre Régimen fronterizo, que establece:

**"Se declara de supremo y permanente interés nacional la seguridad, el desarrollo económico, social y turístico de la zona fronteriza, su integración vial, comunicacional productiva, así como la difusión de los valores patrios y culturales del pueblo dominicano..."**

En ese sentido, la iniciativa objeto de este informe, se mantiene cónsona con lo estipulado por nuestra Carta Magna.

#### Análisis lingüístico y de Técnica Legislativa

Luego de análisis lingüístico y de la Técnica Legislativa del proyecto de ley Mediante el cual se crea el Corredor Turístico Fronterizo en la Republica Dominicana. **TENEMOS** a bien hacer las siguientes observaciones:

Los elementos lingüísticos y de técnicas legislativas quedan cubiertos por la iniciativa, pues posee cada uno de los elementos técnicos para la redacción legislativa, a saber: numeración de los considerandos, orden de los artículos, objeto y ámbito de aplicación, identificación de los epígrafes y división clara de las disposiciones finales.



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**

**Departamento Técnico de Revisión Legislativa**  
**"Año del Desarrollo Agroforestal"**

A partir de analizado en la parte legal, en la cual sugerimos que es posible crear el corredor turístico, pero sin los órganos internos y sin identificar fondos, todo al amparo de la ley 158-01 y sus modificaciones, esta dirección deja a la soberana apreciación de la comisión los criterios externados y sus disposición de que se redacte la redacción alterna correspondiente.

Atentamente,

Wenel D. Félix  
Director

WF/l-c-tl