

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

“AÑO DEL BICENTENARIO DEL NATALICIO DE JUAN PABLO DUARTE”

Santo Domingo de Guzmán

DETEREL 026/ 2013.

A la : Comisión Permanente de Turismo

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

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

Asunto : Informe del Proyecto de Ley Mediante el cual se crea un Corredor Turístico y Ecológico, en la República Dominicana.

Referencia. : Oficio No. 000522, de fecha 04 de febrero del 2013
(Expediente No. 01359-2013-PLE-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 dichos proyectos tenemos a bien expresarle lo siguiente:

Contenido de los Proyectos de Ley:

PRIMERO : Se trata de un proyecto cuyo objetivo es crear un Corredor Turístico –Ecológico, una vía que facilite el desarrollo turístico en las zonas fronterizas, capaz de implementar medidas que aseguren la conservación de los recursos naturales de forma compactible con el aprovechamientos socioeconómico de su potencial turístico, la cual genera un desplazamiento turístico que impulse proyectos productivos, medio-ambientales, educativos, de salud y que den a conocer a nivel internacional la belleza ecológica de estas provincias de nuestro país.

SEGUNDO: Dicho proyecto fue presentado por el Sr. Adriano de Jesús Sánchez Roa, Senador de la República por la provincia Elías Piña, depositado en fecha 28 de enero del 2013.

Facultad Legislativa Congresual:

De acuerdo a la facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está fundamentada en el Art. 93 literal q de la Constitución que enuncia lo siguiente:

“Art. 93 literal q : 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

En el caso de la especie, se trata de una ley ordinaria que por su naturaleza requiere para su aprobación la mayoría absoluta de los votos presente cada cámara en virtud de lo que establece la Constitución de la República Dominicana en su artículo 113.

Legislación Comparada

Después de haber investigado la legislación de otros países, sobre el tema, hemos notado que existe una corriente de crear corredores Ecológicos- Turísticos; es decir pasillos biológicos en armonía con sus habitantes que desarrollen el alto valor ecológico de las zonas, así como las zonas de interés histórico –artista con gran importancia cultural, a fin de integrar el turismo en la naturaleza en este sentido, podemos mencionar que dentro de esta corriente de cambios se encuentran países como

Argentina y Chile: Los gobiernos de Argentina y Chile avanzan en un programa de conservación del medioambiente en la región sureña del continente. Se creará la “Reserva de Biosfera Andina Norpatagónica” que abarcará 4.700.000 de hectáreas. Los gobiernos argentinos y chilenos decidieron unirse para llevar adelante la preservación medioambiental y la conservación de los recursos naturales y productivos de la región patagónica.

Esta iniciativa de biosfera binacional, denominada Corredor Ecológico Andino Norpatagónico, abarcará 2.370.000 hectáreas de territorio argentino y 2.296.795 hectáreas de tierras de Chile. El sector argentino tiene unos 800 kilómetros de longitud desde el Lago Ñorquinco, en el Parque Nacional Lanín, hasta la localidad de Río Pico, en la Provincia de Chubut.

Puerto Rico La Ley No. 14 de 9 de enero de 1999, Ley Unificadora de los Bosques Estatales de Maricao, Susúa, Toro Negro, Guilarte y Pueblo de Adjuntas. La misma ordena al DRNA a identificar los terrenos entre estos bosques y trazar dos corredores biológicos que unan los mismos; delimite las zonas de amortiguamiento y determine la forma de conservación y adquisición de los mismos.

Esta ley queda cinco años en letra muerta y no es hasta el 2004 que Casa Pueblo logra que la Junta de Planificación apruebe su de Plan de Conservación y crean el **Primer Corredor Biológico de Puerto Rico**.

Desmonte Legal

El Proyecto de Ley se fundamenta y toca las siguientes disposiciones legales:

1. Constitución de la República.
2. La Ley No. 158-01, del 09 de mayo del 2001; sobre Incentivo Turístico.
3. La Ley No. 28-01, del 01 de febrero del 2001, que Crea una Zona Especial de desarrollo Fronterizo que abarca las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Monte Cristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco.
4. Reglamento Interno del Senado.

Análisis Legal, Constitucional y de la Técnica Legislativa

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

1. Hemos observado que el proyecto de Ley introduce la parte normativa de la manera siguiente: *“El Congreso de la República, ha dado la siguiente ley”*, en tal sentido tenemos a bien señalar el Manual de Técnica Legislativa en su ejemplo XI, sugiere presentar el inicio de la Parte Normativa como sigue:

HA DADO LA SIGUIENTE LEY

2. El proyecto de Ley enumera una serie de textos legales que han servido de sustento para el proyecto de Ley, sin embargo en cuantos a estos Vistos debemos señalar lo siguiente: Las Leyes No. 158-01 y 28-01; en su redacción presenta una estructura incompleta, en virtud de que la misma no ha sido citada con su denominación jurídica correcta tal como establece el Manual de Técnica Legislativa, por lo tanto sugerimos que los Vistos de las Leyes 158-01 y 28-01 se lean de la siguiente forma: ***“La Ley No. 158-01, del 09 de mayo del 2001; sobre Incentivo Turístico y La Ley No. 28-01, del 01 de febrero del 2001, que Crea una Zona Especial de desarrollo Fronterizo que abarca las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Da jabón , Monte Cristi , Santiago Rodríguez y Bahoruco.”***

3. El Manual de Técnica Legislativa establece que los artículos deben llevar un resumen de su contenido, a lo que se denomina epígrafe que son las construcciones breves y claras que expresan de manera precisa el objeto principal del artículo, en tal virtud, recomendamos la elaboración de epígrafes para cada uno de los artículos del texto legal.

4. La Técnica Legislativa establece que el contenido de los textos normativos deben organizarse siguiendo una estructura temática para su claridad, y sistemática esta última en los casos que la ley requiera de un agrupamiento diferenciado que permita el desglose de la norma, en tal sentido después de haber observado el proyecto de ley que no contiene ninguna estructura, consideramos conveniente elaborar una estructura al proyecto de ley que atienda a la naturaleza del proyecto y a la extensión de la misma, que aunque no requiere de un agrupamiento tan diferenciado, sugerimos la siguiente readequación sistemática: **Capítulos / Sección/ Artículos / Párrafos/.**

5. El proyecto de ley en su artículo 1 crea el Corredor Turístico- Ecológico en la zona fronteriza, y establece cuáles son las provincias que abarca dicho corredor, sin embargo el orden temático debe ir de lo general a lo particular y las disposiciones deben fijar el objeto y el ámbito de aplicación de la norma, en virtud de que su contenido de tipo informativo dota de claridad la nueva normativa, garantizando su comprensión y correcta aplicación, en tal sentido, entendemos oportuno la creación de dos artículos que se refiera al objeto del corredor y otro al ámbito de aplicación en una redacción alterna que se lea de la siguiente manera:

“Artículo 1. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto crear el Corredor Turístico- Ecológico para promover la biodiversidad de las Zonas Fronterizas y hacer un aprovechamiento de forma sostenible del patrimonio natural y cultural incentivando a su conservación, contribuyendo económicamente a su protección

y sirviendo de instrumento de desarrollo turístico de las provincias que abarcan las zonas fronterizas en la República Dominicana.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. La presente Ley se aplica a las provincias que formarán parte del Corredor Turístico- Ecológico tales como: Bahoruco, Dajabón, Elías Piña, Independencia, Montecristi, Pedernales y Santiago Rodríguez.

Artículo 3. Creación del Corredor. Se crea el Corredor Turístico- Ecológico en las Zonas Fronterizas de la República Dominicana.”

Debemos destacar que con la inclusión de nuevos artículos cambia sucesivamente el orden numérico de los artículos.

6. El proyecto de ley en su artículo 2 establece quienes serían los miembros del Consejo Coordinador del Corredor Turístico- Ecológico, sin embargo debemos señalar que de acuerdo al Manual de Técnica Legislativa, las ***Disposiciones Orgánicas*** deben contener además de su constitución, su creación y sus funciones; en tal sentido recomendamos la creación de dos artículos que establezcan: el Primero la creación del Consejo Coordinador del Corredor Turístico - Ecológico y el segundo las funciones del mismo según considere la Comisión, en una redacción alterna.

En ese mismo orden hemos observado que la integración que sugiere el artículo 2 cuenta con 51 representantes, cifra que resulta inoperativa para el buen funcionamiento y desarrollo de dicho consejo, en tal virtud tenemos a bien recomendar establecer en dicho Consejo Coordinador la participación de manera permanente de los Ministerios de Turismo y Medio Ambiente en virtud de que son las áreas afectadas de manera directa en el proyecto de ley , en ese mismo orden que los Ministerios restantes participen como asesores en el momento que se requiera un tema que afecte esta materia.

En cuanto a los numerales 7 y 8 del artículo dos sugerimos elaborar una revisión de la selección de los senadores y diputados en virtud que los mismos de acuerdo a la Constitución de la República en su artículo 93 numeral 2 literal c) establece como labor fiscalizadora y de control ***“el citar a los ministros, directores o administradores de organismos autónomos y descentralizados del estado ante las comisiones permanentes del congreso , para edificar sobre la ejecución presupuestaria y los actos de su administración”***, en tal sentido tenemos a bien señalar que los legisladores en virtud de su rol de fiscalizadores no deben ser miembros del Consejo Coordinador del Corredor Turístico- Ecológico, en virtud de que es papel de los legisladores darle seguimiento a las acciones administrativa del consejo; por lo que sugerimos su eliminación como miembros del consejo.

En otro orden, la escogencia del alcalde del municipio cabecera es una referencia incierta en virtud, de que la legislación vigente da carácter de igualdad a todos los municipios por lo que su selección consideramos debe ser establecida por el consenso de los alcaldes de las provincias.

En ese mismo tenor es importante señalar que el numeral 9 se refiere a los Obispos de las regiones incluidas, sin embargo debemos destacar que la sola nominación de un sector de la iglesia católica representa una discriminación para las otras doctrinas religiosas existentes por lo que recomendamos la eliminación de estos representantes en el Consejo Coordinador.

Después de todas las observaciones planteadas, tenemos a bien sugerir la siguiente redacción alterna:

Artículo 4 .Creación del Consejo. Se Crea el Consejo Coordinador del Corredor Turístico- Ecológico, como un órgano de carácter consultivo del Gobierno Central, adscrita al Ministerio de Turismo, responsable de definir las políticas del Corredor Turístico – Ecológico en la Zona Fronteriza , de acuerdo con las necesidades del desarrollo nacional y los lineamientos y prácticas internacionales reconocidos.

Artículo 5. Integración del Consejo Coordinador del Corredor Turístico-Ecológico. Se constituye el Consejo Coordinador del “Corredor Turístico-Ecológico en la zona fronteriza de la República Dominicana”, el cual estará constituido por:

- 1.- El Ministro de Turismo, o su representante, quien lo presidirá.***
- 2.- El Ministro de Medio Ambiente, o su representante.***
- 3.- El Gobernador Civil de las provincias incluidas en el Corredor.***
- 4.- Un Alcalde escogido entre los alcaldes por cada provincia en conceso con los municipios de cada provincia.***
- 5.- Un representante de la Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes, Inc. (ASONAHORES).***
- 6.- Un representante del sector de medio ambiente.***
- 7.- El Director Ejecutivo del Corredor, designado por el Poder Ejecutivo.***

Párrafo I: El Director Ejecutivo será designado por el Poder Ejecutivo y tendrá a su cargo poner en ejecución todo lo dispuesto en el Consejo y servir como secretario del mismo.

Artículo 6. Atribuciones del Consejo. Son atribuciones del Consejo Coordinador del Corredor Turístico- Ecológico las siguientes:...

7. El artículo 3 del proyecto de ley establece que las provincias enmarcadas en esta ley se declaran como polo turístico y que gozaran de todos los incentivos y facilidades ya otorgadas a las zonas turísticas existentes, sin embargo debemos señalar que la ley 158-01 que es la ley de Fomento al Desarrollo Turístico en su artículo 1 establece el marco de aplicación de esta ley; es decir que Polos Turísticos serán los beneficiados de estos incentivos, es importante señalar que la ley es específica en la numeración de los polos beneficiados y que la no nominación representa una exclusión de los beneficios de la ley para las provincias no mencionadas, por lo tanto, consideramos necesario la inclusión del nuevo polo turístico en la ley 158-01.

8. El artículo 4 del proyecto de ley establece un ***párrafo I***, cuya numeración no atiende a las reglas establecidas por el Manual de Técnica Legislativa que dice; que los artículos se numerarán con cardinales arábigos y los párrafos serán enumerados de manera diferente a los artículos para poder diferenciar la unidad básica del texto de ley con la subdivisión normativa del artículo que constituye un complemento vinculado directamente con la parte fundamental de éste, en tal sentido, recomendamos sustituir la numeración de la siguiente manera: ***párrafo I*** por ***párrafo I***.

9. Es oportuno señalar que hemos observado en el proyecto de ley que el párrafo I del artículo 6 representa una unidad normativa, lo que implica una disposición principal no complementaria por lo que es necesario la creación de un artículo que se lea de la siguiente manera:

Artículo 10. Incentivos del Corredor. Para este “Corredor Turístico-Ecológico en la zona fronteriza de la República Dominicana”, se otorgan todos los incentivos, exenciones y beneficios de la Ley No. 158-01 del 09 de mayo del 2001; sobre Incentivo Turístico.

Es oportuno señalar que el párrafo II del artículo 6 pasará a formar parte del nuevo artículo 10.

10. En cuanto al artículo 8 hemos observado el uso de los adverbios del modo ***actualmente***, sin embargo debemos señalar que de acuerdo a la Técnica Legislativa en el uso

de las palabras debemos preferir el sinónimo más breve, evitar los adverbios terminados con el sufijo *mente*, las locuciones prepositivas, adverbiales y expletivas, pues no son convenientes para la brevedad de los enunciados, por lo que sugerimos la eliminación de la palabra **actualmente** para que la frase se lea de la siguiente manera: *“el 50% de los impuestos establecidos en la ley, mientras que...”*

11. En otro orden, es oportuno señalar que hemos observado que el proyecto de ley no contiene los artículos transitorios y disposiciones finales que son aquellos que incorporan en el texto normativo de la ley para regular las situaciones especiales originadas con motivos: de la entrada en vigor, de la pérdida de la vigencia, del derecho intemporal, de las disposiciones provisionales y las reglamentarias es por esta razón que se deben establecer y diferenciar este tipo de normas iniciando una nueva numeración; en tal sentido tenemos a bien recomendar la creación de los capítulos que traten de : Las disposiciones transitorias, derogatorias y finales, en una redacción alterna que se lea de la siguiente manera:

Disposiciones Transitorias.

Primero. Reglamento de la Ley. *En el plazo de 90 días hábiles, contados a partir de la publicación de la presente Ley, el Presidente Constitucional de la República expedirá el Reglamento General de aplicación del Corredor Turístico- Ecológico, creado por el Consejo del Corredor Turístico – Ecológico de las Zonas Fronteriza.*

Segundo Reglamento de Funcionamiento del Consejo. *En el plazo de 90 días hábiles, contados a partir de la publicación de la presente Ley, el Presidente Constitucional de la República expedirá el Reglamento de funcionamiento del Consejo, creado por el Consejo del Corredor Turístico – Ecológico de las Zonas Fronteriza.*

Tercero. Modificación. *Se agrega al artículo 1 de la ley 158-01 del 09 de mayo del 2001; sobre Incentivo Turístico al: “Corredor Turístico- Ecológico de las Zonas Fronterizas en la República Dominicana”.*

Disposiciones Finales

Único. Entrada en Vigencia. *La presente ley entra en vigencia a partir de la fecha de su publicación.”*

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.

Atentamente,

Wenel D. Feliz.
Director del Departamento Técnico
de Revisión Legislativa.