



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y competitividad"

Santo Domingo de Guzmán
09 de abril de 2019

DETEREL 062 /2019

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

Asunto Proyecto de Ley que declara la Provincia Valverde Ecoturística.

Ref. : Oficio No.000042 de fecha 11 de marzo del año 2019.
(Exp.00947).

En atención a su comunicación de referencia, remitida por el Departamento de Comisiones, 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: El presente proyecto tiene por objeto declarar la provincia Valverde, como "Provincia Ecoturística", con el objetivo de preservar los recursos naturales y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la provincia a través de la generación de empleos



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y competitividad"

SEGUNDO: Dicho proyecto fue presentado por el señor Manuel de Jesús Güichardo Vargas, Senador de la República por la provincia Valverde, depositado en fecha 30 de enero del 2019.

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 y toca las siguientes disposiciones legales:

1. La Constitución de la República Dominicana.
2. La Ley No. 541 "Ley Orgánica de Turismo", de fecha 31 de diciembre del año 1969.
3. La Ley No. 64-00, del 18 de agosto del 2000; que crea la Secretaria de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
4. La Ley No. 202-04, del 30 de Julio del 2004, Ley Sectorial de Áreas Protegidas.
5. La Ley No. 195-13 que modifica varios artículos de la Ley No. 158-01 del 9 de octubre del 2001, sobre Fomento al Desarrollo Turístico para los Polos de Escaso Desarrollo y Nuevos Polos en provincias y localidades de gran potencialidad, del 20 de diciembre de 2013



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y competitividad"

Análisis Legal

En cuanto al aspecto legal tenemos las siguientes observaciones:
Después de analizar el proyecto de ley en el aspecto legal, **ENTENDEMOS** oportuno hacer las siguientes observaciones:

1. En cuanto al visto que establece: ***"Vista La Ley No. 195-13 que modifica varios artículos de la Ley No. 158-01 del 9 de octubre del 2001, sobre Fomento al Desarrollo Turístico para los Polos de Escaso Desarrollo y Nuevos Polos en provincias y localidades de gran potencialidad, del 20 de diciembre de 2013"***.

Al respecto es precisos señalar que el proyecto de ley debe de hacer referencia directa a la ley principal y luego a la ley que la modificó, en el entendido de que las leyes modificatorias lo que hacen es agregar, modificar o suprimir el contenido de la ley principal, pero sus artículos lo que expresan son clausulas modificatorias del contenido de la ley principal, lo que al ser insertados en el cuerpo de la ley esta se mantiene como la ley inicial. De lo antes señalado sugerimos que el visto diga del siguiente modo:

"Vista: La Ley No.158-01, del 9 de octubre del 2001, sobre Fomento al Desarrollo Turístico para los Polos de Escaso Desarrollo y nuevos polos en provincias y localidades de gran potencialidad, modificada por 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 del 2001, sobre Fomento al Desarrollo Turístico para los Polos de Escaso Desarrollo y Nuevos Polos en provincias y localidades de gran potencialidad."

2. Por otra parte en cuanto a la creación de consejos, es precisos señalar, que 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, a 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. 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***



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y competitividad"

técnica, con las competencias o atribuciones específicas que determine la ley que los crea."

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 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. De lo anteriormente expuesto se desprende, que el Consejo de Desarrollo ecoturístico de la provincia Valverde 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.

Consideramos que en la especie, la naturaleza de la declaratoria de una provincia ecoturística es la promoción de la provincia en el campo 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. 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

Valverde que tendrá como órgano de administración al concejo y a la dirección ejecutiva.

Análisis Constitucional:

En cuanto al aspecto constitucional la presente iniciativa cumple con:

- 1) **Artículo 96, numeral 1)** sobre quienes tienen derecho a iniciativa en la formación de las leyes, cito numeral 1) "Los senadores o senadoras y los diputados o diputadas", en el caso que nos ocupa, la iniciativa proviene de una senadora.

- 2) **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.
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.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y competitividad"

Análisis Lingüístico y de la Técnica Legislativa.

En cuanto a los aspectos lingüísticos y de la técnica legislativa, sugerimos:

- 1) Sugerimos la eliminación de las comillas en los artículos 1 y 3 de proyecto de ley, ya que este tipo de redacción no es recomendado por los Manuales de Técnica Legislativa, ya que el uso de las mismas va dirigidas a indicar citas textuales, tal como fueron escritas.

Artículo 1.- Objeto. Esta ley tiene por objeto velar por la conservación y uso sostenible de los recursos naturales, y el fomento de las manifestaciones culturales, en beneficio del desarrollo económico y social de la provincia, a través declarar la Provincia Valverde como Provincia Ecoturística

Artículo 3.- Declaratoria. Se declara la Provincia Valverde Provincia Ecoturística.

- 2) Observamos dos secciones I que se desprenden del capítulo III, por lo que sugerimos reenumerarlas atendiendo a la secuencia numérica que deben presentar.

**SECCIÓN I
DE LA INTEGRACIÓN**

**SECCIÓN II
DE LAS ATRIBUCIONES**

- 3) En el párrafo II del artículo 16, sugerimos quitarle el guion al termino Sub-Director Técnico y el Sub-Director Administrativo, y unirlos del siguiente modo: "Subdirector Técnico" y el "Subdirector Administrativo". Resultando la siguiente redacción:

"Párrafo II.- Los requisitos y las funciones del Subdirector Técnico y el Subdirector Administrativo, serán establecidos en el reglamento interno".



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y competitividad"

- 4) *Observamos que el proyecto de ley pasa del capítulo V al capítulo VII, por lo que sugerimos reenumerarlo, con la finalidad de mantener un orden lógico secuencial dentro de la estructura de organización interna; por lo que sugerimos la siguiente redacción:*

CAPÍTULO VI
DISPOSICIÓN GENERAL

- 5) Hemos observado que la iniciativa legislativa, en su parte final, está dividida en capítulos no numerados y artículos numerados con números ordinales, siguiendo las recomendaciones de técnicas legislativa adoptadas a partir de la aprobación de la Constitución del año 2010, la que asumió tal estructura, tras el respeto del principio de homogeneidad estructural y temática legislativa y como referente a la Carta Magna, la que no solo irradia en su contenido en el sistema jurídico, sino, también, en su estructura interna.
- 6) Este modelo de estructura de la constitución, en su parte final, no siguió las recomendaciones del Manual de Técnica Legislativas adoptado por el Senado de la República en el año 2005, lo que supuso un cambio en tales criterios expuestos en el manual, llevado a cabo en la práctica, como señalamos.
- 7) En el año 2017, la Cámara de Diputados aprobó su propio Manual de Técnica Legislativa, el cual adoptó, con ligeros cambios, el modelo del Manual del Senado y no siguió la estructura de la Constitución. Este criterio supuso una inobservancia y discordancia con la técnica legislativa asumida por la Constitución, pero a su vez se divorció de la adopción práctica en vigencia desde el año 2011, lo que ha traído posiciones disímiles en ambas cámaras.
- 8) Sin embargo, como el Senado de la República posee en la letra de su manual una posición similar a la adoptada por la Cámara, por homogeneidad legislativa, se ha decidido recomendar que se asuma los preceptos de ambos manuales, obviando el modelo constitucional



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y competitividad"

adoptado en la práctica, hasta tanto se adopte en común el modelo utilizado en la constitución.

- 9) Tomando como base lo antes expuesto tenemos a bien sugerir que la iniciativa sean presentadas continuando la secuencia numérica de los artículos que integran la parte dispositiva, del mismo modo sugerimos dividir en capítulos las disposiciones generales y las disposiciones finales, y entre esta última, separar es secciones las disposiciones reglamentarias, transitorias, derogatorias y de entrada en vigencia. Esto se recomienda, partiendo de la necesidad de homogenizar con las disposiciones del manual de técnica legislativa del Senado de la República y la Cámara de Diputados; ver redacción:

CAPÍTULO VII
DE LAS DISPOSICIONES FINALES

SECCIÓN I
DE LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

Artículo 21.-Reglamento de aplicación. *El Poder Ejecutivo debe aprobar el reglamento de aplicación de esta ley en un plazo no mayor de ciento veinte (120) días a partir de la entrada en vigencia de esta ley.*

Artículo 22.-Reglamento Interno. *En un plazo de noventa (90) días a partir de la entrada en vigencia de esta ley, el Consejo de Desarrollo Ecoturístico debe elaborar su Reglamento Interno.*

SECCIÓN II
DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 23.- Presupuesto anual. *Se dispone asignar de la Ley de Presupuesto General*



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y competitividad"

del Estado, la suma de veinte millones de pesos (RD\$20,000,000.00) anuales, durante los próximos cuatro años, a partir del presupuesto del año siguiente a la entrada en vigencia de esta ley.

***Artículo 24.-Inicio de operaciones.** El Consejo de Desarrollo Ecoturístico de la Provincia Valverde iniciara sus operaciones noventa (90) días a partir de la entrada en de esta ley.*

SECCIÓN III
ENTRADA EN VIGENCIA.

***Artículo 25.-Entrada en vigencia.** Esta ley entra en vigencia después de su promulgación y publicación según lo establecido en la Constitución de la República y trascurrido los plazos fijados en el Código Civil Dominicano.*

Finalmente, es importante señalar que a raíz de las sugerencias vertidas en el presente informe, **SOMOS DE OPINION** que la comisión encargada del conocimiento del proyecto de ley se aboque a su estudio, pudiendo rendir informe al respecto, tomando en cuenta las observaciones señaladas en el mismo.

Atentamente,

Wenel D. Feliz.
Director

WF/ og