

## DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

Santo Domingo de Guzmán

### **DETEREL 460/2008.**

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 : Proyecto de Ley que Instituye el Fondo Ecológico Compartido de Sostenibilidad Ambiental ( FECOSA)

Referencia. : Oficio No. 000825, de fecha 22 de diciembre del 2008  
**(Expediente No. 05574-2008-SLO-SE)**

Anexo : Redacción Alterna.

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 en la República Dominicana un Órgano responsable de producir la información necesaria sobre las características geológicas básicas del territorio nacional y de los procesos que condicionan su formación, para propiciar el uso responsable de los recursos naturales.

**SEGUNDO**: Dicho proyecto fue presentado por la Cámara de Diputados, depositado en fecha 12 de diciembre del 2008.

### **Facultad Legislativa Congressional:**

De acuerdo a la facultad legislativa congressional para legislar sobre esta materia está fundamentada en el Art. 37, numeral 23 de la Constitución que enuncia lo siguiente:

***“Art. 37 numeral 23: Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado o contraria a la Constitución”.***

### **Desmonte Legal**

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

1. La Constitución de la República;
2. La Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales No. 64, del 18 de agosto de 2000;
3. La ley No.6, del 8 de septiembre de 1965, que crea el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI), con sus modificaciones;
4. La Ley No.5852, del 29 de marzo de 1962, sobre Dominio de Aguas Terrestres y Distribución de Aguas Públicas, con sus modificaciones;
5. La Ley No.123, del 10 de mayo de 1971, que se refiere a la comisión encargada de depurar las solicitudes de concesiones y permisos, con sus modificaciones;
6. La Resolución No.550, del 17 de junio de 1982, del Congreso Nacional, que aprueba el Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres;
7. La Resolución No.59-92, del 8 de diciembre de 1992, del Congreso Nacional, que aprueba el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, de 1987, en su forma ajustada y enmendada en la segunda reunión de las Partes (Londres, 27 a 29 de junio de 1990) y en la cuarta reunión de las Partes (Copenhague, 23 a 25 de noviembre de 1992), y nuevamente ajustada en la séptima reunión de las Partes (Viena, 5 a 7 de diciembre de 1995);
8. La Resolución No.25-96, del 2 de octubre de 1996, del Congreso Nacional, que aprueba el Convenio sobre Diversidad Biológica, suscrito por el Estado Dominicano y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo “Cumbre de la Tierra”, en Río de Janeiro, Brasil, en fecha 5 de junio de 1992;
9. La Resolución No.99-97, del 10 de junio de 1997, del Congreso Nacional, que aprueba la adhesión de la República Dominicana a la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por la Sequía Grave o Desertificación, en particular en África, de fecha 17 de junio de 1994;

10. La Resolución No.182-98, del 18 de junio de 1998, del Congreso Nacional, que aprueba el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático, suscrito en fecha 9 de mayo de 1992, entre la ONU y sus Estados Miembros;
11. Las leyes de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos desde el año 2001 al 2007;
12. Los informes de ejecución del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF).

### **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. El Manual de Técnica Legislativa, en el punto 4.1.1.2 sobre **“Título”** dice lo siguiente: **“El texto normativo debe ser introducido por un título general que precise el objeto del proyecto de Ley”**, por lo que recomendamos titular el proyecto de ley de la siguiente forma:

**“Ley que Instituye El Fondo Ecológico Compartido de Sostenibilidad Ambiental ( FECOSA ) ”**

2. Es Oportuno señalar que en el proyecto de Ley hemos podido observar que presenta problemas en cuanto a las formas verbales, que de acuerdo al Manual de Técnica Legislativa en su punto 5.2 que habla sobre las **“Formas Verbales”** y establece que la norma debe estar relacionada con el tiempo en que la ley entra en vigencia y se aplica, no con el que se elabora y se aprueba; tal como establece en su literal **“b) Preferir el presente al futuro... y emplear el futuro sólo cuando es irremplazable por el presente.”**, por lo que siempre debemos preferir el modo indicativo al subjuntivo; el presente al futuro y utilizar el futuro sólo cuando es irreparable por el presente, por tanto, sugerimos sustituir el uso de términos de todo el texto legislativo de la manera siguiente:

1. Del artículo 2 primera línea sustituir **podrá** por **puede**.
2. Del artículo 2 quinta línea sustituir **podrá** por **puede**.
3. El artículo 2 párrafo línea uno sustituir **procurará** por **procura**
4. El artículo 4 párrafo I línea dos sustituir **deberán** por **debe**
5. El artículo 4 párrafo II línea dos sustituir **podrán** por **pueden**
6. El artículo 5 línea 2 sustituir **deberán** por **deben**.
7. El artículo 5 literal b) línea dos sustituir **estará** por **esta**
8. El artículo 7 línea dos sustituir **estará** por **esta**

3. El artículo 1 del proyecto de ley establece: *“Se instituye el Fondo Ecológico Compartido de Sostenibilidad Ambiental ( FECOSA ), como organismo autónomo descentralizado del Estado, adscrito a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, revestido con personalidad jurídica propia y con capacidad de administrar recursos de conformidad con la presente ley y las demás leyes nacionales que regulan la administración de fondos ecológico y preservación del medio ambiente , principalmente a través de la explotación racional de plantaciones forestales . Dicho Fondo estará constituido por:..”*, sin embargo, es pertinente señalar que se tendrá que determinar cual es el objeto de la ley ya que el Fondo Ecológico puede ser descentralizado o centralizado, es decir que de acuerdo al impacto de la norma es oportuno señalar que dado el carácter administrativo del Fondo Ecológico que tiene como objeto regular la administración de fondos y preservación del medio ambiente, podría , no tener un carácter descentralizado, independiente y autónomo, sino ser una estructura orgánica que goce de autonomía presupuestaria y administrativa..

4 El artículo 2 del proyecto de Ley nos habla de los programas a ejecutar por el FECOSA, cuando nos dice: *EL FECOSA podrá concertar acuerdos especiales para el desarrollo y la explotación racional de los bosques a través de Organizaciones sin Fines de Lucro Incorporadas (ONGs) que cumplan con los requisitos que al efecto establezca para desarrollar proyectos compatibles con el propósito de la presente ley; en dichos acuerdos podrá consignarse la delegación de la gestión y administración de fondos especificados en los literales d), e), f) y g) del artículo 1 de esta ley, siempre y cuando dichas organizaciones hayan sido previamente calificadas para este fin, conforme las normas que al efecto establecen las leyes nacionales, incluyendo la presente y sus reglamentaciones posteriores. Los fondos así generados serán invertidos en proyectos previamente aprobados por el FONDO sin desmedro de las aprobaciones que deban ser objeto de otros organismos estatales correspondientes.* , sin embargo debemos señalar que el Manual en su punto 4.1.7.1 sobre los “Párrafos” establece: *“ es una subdivisión normativa del artículo, es decir agrega una norma al artículo que constituye un complemento vinculado directamente con la parte fundamental de este.”*, tenemos a bien recomendar la creación de un párrafo que diga de la siguiente manera:

**Párrafo I:** *Los fondos así generados serán invertidos en proyectos previamente aprobados por el FONDO sin desmedro de las aprobaciones que deban ser objeto de otros organismos estatales correspondientes*

5. El artículo 7 del proyecto de Ley establece: *El Fondo Ecologico Compartido de sostenibilidad ambiental ( FECOSA) estará dirigido por un Consejo Directivo Integrado por:..”*, en tal virtud, es pertinente señalar que el Manual de Técnica Legislativa en sus puntos 4) sobre la Disposiciones Orgánica establece que las mismas son aquellas mediante las cuales se determina la creación de órganos, su integración y en las que se describen las funciones del mismo, por lo tanto tenemos a bien sugerir la creación de un artículo que se refiera a la creación del Consejo separado de lo su integración y atribuciones, en una redacción alterna que diga de la siguiente manera:

*“Artículo. 2 Se crea el Consejo Directivo del Fondo Ecológico Compartido de Sostenibilidad Ambiental ( FECOSA) como órgano del gobierno colegiado de la Secretaria de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales para diseñar las políticas públicas sobre el manejo de los fondos publico a fin de que contribuyan a la preservación del medio ambiente”*

*Artículo 3. El Consejo Directivo del Fondo Ecológico Compartido de Sostenibilidad Ambiental ( FECOSA) esta integrado por:*

- a) El Secretario de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que lo presidirá;*
- b) Un representante del Secretario de Estado de Planificación, Economía y Desarrollo, designado por su titular;*
- c) Un representante de la Red Nacional Empresarial de Protección Ambiental (RENALPA);*
- d) Tres representantes elegidos por una Asamblea de ONGs acreditadas para calificar en el programa;*
- e) Un representante del CEDAF.*

*Párrafo.- El Presidente del Consejo Directivo convocará a los cinco (5) días de estar completamente integrado todos sus miembros, a la juramentación del mismo ante el Presidente de la República y a su posterior sesión de instalación.*

*Artículo 4.- Son funciones del Consejo Directivo del FECOSA:*

- a) Establecer los requisitos necesarios que deben reunir las ONGs para optar por el uso y los beneficios del Fondo Ecológico Compartido de Sostenibilidad Ambiental (FECOSA);*
- b) Diseñar los modelos de acuerdos a suscribir con ONGs y aprobar los acuerdos particulares para este fin;*
- c) Elaborar un Plan Estratégico para la utilización del Fondo Ecológico Compartido de Sostenibilidad Ambiental (FECOSA), el que deberá contar con instancias de participación y consulta con los sectores involucrados, conforme los mecanismos que se establezcan en la reglamentación de la presente ley; identificar, formular, diseñar, gestionar y coordinar la ejecución de proyectos y programas;*
- d) Conforme a lo que se establezca en el Plan Estratégico;*
- e) Aprobar o no los programas y proyectos sometidos por las ONGs para ejecutar con los fondos gestionados en el marco de lo establecido en la presente ley;*

- f) Coordinar la elaboración e implementación de un programa de monitoreo sobre los aspectos naturales y sociales relevantes de la utilización de los recursos provenientes del Fondo. Se informará anualmente, sobre los resultados de este programa, debiendo garantizarse el libre acceso de la ciudadanía a la información obtenida;*
- g) Coordinar la elaboración de un mapa inicial de los usos actuales del suelo dentro de las áreas de influencia de las ONGs beneficiadas, como insumo para la planificación estratégica de las mismas;*
- h) Dar opinión escrita, debidamente fundada, sobre todo proyecto de: conversión, ordenamiento y aprovechamiento forestal a realizarse dentro de las áreas de influencia de la aplicación del Fondo;*
- i) Elevar opinión escrita a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales sobre todo estudio de impacto ambiental en relación a proyectos de obras o actividades de carácter público o privado que afecten directa o indirectamente las tierras incluidas en los límites de las áreas de influencia de las ONGs beneficiadas con el Fondo, de acuerdo a la legislación que aplique;*
- j) Realizar, gestionar o contratar los servicios de especialistas para la realización de estudios económicos, sociales y ambientales, evaluaciones o investigaciones y todo mecanismo necesario que apoye y garantice una correcta toma de decisiones sobre aspectos relacionados con el uso del Fondo;*
- k) Promover y difundir alternativas de desarrollo sustentable en las áreas de influencia del Fondo, así como acciones de investigación aplicada para la comprensión de los problemas prioritarios del mismo;*
- l) Elaborar un manual de procedimientos para la presentación de proyectos y planes de desarrollo sustentable ejecutados con recursos provenientes del Fondo y criterios para la evaluación de los mismos;*
- m) Cualesquier otra que permitan la utilización del Fondo en forma eficiente, eficaz y transparente.*

Cabe destacar que el proyecto de ley hemos observado que tiene problemas de carácter técnicos, en cuanto al ordenamiento temático, es decir, que el mismo ha tenido que organizarse temáticamente a fin de contribuir a su claridad y a facilitar la identificación de sus disposiciones por lo que el orden numérico de los artículos ha sido cambiado.

En ese mismo orden hemos observado en el párrafo I del artículo 7 del proyecto de ley establece: **“Párrafo I.- (Transitorio). El Poder Ejecutivo designará,**

*mediante decreto, a los treinta (30) días de promulgada la presente ley, y por un período de un año, los representantes consignados en el literal d) del presente artículo; previa solicitud expresa elevada por ONGs que se comprometan y den muestra fehaciente de su capacidad para gestionar y administrar recursos bajo las especificaciones de la presente ley, conforme lo estipulado en el artículo 5 de la misma .”* Cabe señalar que el Presidente de la República, representante del Poder Ejecutivo le corresponde de acuerdo al artículo 55 inciso 1 de la Constitución de la República : **“Nombrar los Secretarios y Subsecretarios de Estados y los demás funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por esta constitución o por las leyes, aceptarles sus renunciaciones y removerlos”** es decir, que el estudio y examen de esa disposición constitucional dejar ver que el poder que ella confiere al Presidente de la República no esta condicionado y, por tanto es facultativo, por lo tanto es oportuno señalar que a este respecto se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia a través de su sentencia del 09 de agosto del 2000, en su boletín judicial 1077 , página 51 que habla sobre el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones ( INDOTEL) y la designación del Consejo Directivo que establece “ El Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones ( INDOTEL) creado por la Ley No. 153-98 , del 27 de mayo de 1998 , como órgano estatal descentralizado, regulador de las telecomunicaciones, es gobernado por un Consejo Directivo integrado por cinco miembros que son designado por el Poder Ejecutivo, según dispone el artículo 81 párrafo 1 de la citada ley que dice : **“El Consejo Directivo estará integrado por cinco miembros designados por el Poder Ejecutivo, distribuidos de la siguiente manera: un (1) presidente con rango de Secretario de Estado; el Secretario Técnico de la Presidencia; un (1) miembro seleccionado de una terna elaborada a propuesta de las empresas prestadoras de servicios públicos finales de telecomunicaciones; un (1) miembro seleccionado de una terna elaborada a propuesta de las empresas prestadoras de servicios de difusión, disponiéndose que dos de los candidatos de esta última terna serán propuestos por las empresas de televisión con alcance nacional, y**

*el otro a propuesta de las empresas de radiodifusión sonora y las empresas de televisión por cable; y un (1) miembro escogido directa y libremente, con calificación profesional, que velará por los derechos de los usuarios de servicios de las empresas antes mencionadas.”* En este sentido el Dr. Erick j. Hernández – Marchado en su Libro de Derecho Procesal Constitucional cita la sentencia y establece: **“...el nombramiento de los miembros directivos del órgano regulador de las telecomunicaciones , enagenándole al Poder Ejecutivo que los nombra , lo que no hace el estatuto Orgánico de la Nación , la facultad de removerlos a discreción , limitado así la suprema jerarquía que en la administración pública le otorga el artículo 55, párrafo 1 de la constitución , ha desconocido este precepto , y por tanto , el artículo 81 , párrafo 4 de la señalada ley deviene no conforme con la Constitución, que este criterio sobre los poderes del Presidente de la República en su condición de jefe de la administración pública , se reafirma cuando en el artículo 17, letra a) de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa No. 14-91, del 20 de mayo de 1991, declara que son cargos y funcionarios de libre nombramiento y remoción , entre otros los Secretarios y Sub- Secretarios de Estado, condición la primera que ostenta el titular del consejo Directivo del Instituto dominicano de Telecomunicaciones( INDOTEL)...”**<sup>[1]</sup> , en tal sentido , tenemos a bien señalar la eliminación del tiempo de un año establecido para la duración del cargo, así como la

---

<sup>[1]</sup> Hernández- Marchado , Erick ,J. Derecho Procesal Constitucional, Osab Editora, Primera edición, Abril 2007, Santo Domingo, República Dominicana Pág.118.

solicitud expresa elevada por las ONG, s de los representantes establecidos en el literal d) del proyecto de Ley que le someterán al Presidente de la República..

Cabe destacar que el literal d) establece que los tres representantes de la ONG, s serán elegidos por una asamblea de ONG, s acreditadas para calificar en el programa ; es decir, que la elección de los representante de la ONG le quieren establecer dos procedimientos ser elegidos por asamblea y luego recomendados para que el Poder ejecutivo escoja , en tal sentido tenemos a bien sugerir o que sean escogidos por asamblea o que el poder ejecutivo soberanamente por la facultad que tiene escoja a la ONG, s que quiera, sin embargo debemos señalar que si lo que se el quiere es dar participación a sectores que nada tienen que ver con el organigrama del Estado resulta pertinente que su selección sea a través de asamblea.

En ese mismo tenor, tenemos a bien señalar que hemos observado que el artículo 7 en su literal e) se refiere a un representante del CEDAF, sin embargo, debemos señalar que de acuerdo al Manual de Técnica Legislativa los textos legales , deben ser claros precisos y concisos , por lo que sugerimos modificar la palabra CEDAF por Centro para el Desarrollo Agropecuario Forestal, que el Nombre de la institución del cual se quiere un representante.

6. El artículo 9 del Proyecto de ley presenta dos disposiciones cuando establece: ***“A los treinta (30) días de instalado el Consejo Directivo éste procederá a designar un Director Ejecutivo que será responsable de la administración técnica y financiera del Fondo, quien ejercerá sus funciones conforme el reglamento interno que al efecto éste someterá al Consejo en un plazo de sesenta (60) días de su designación .*** , en tal sentido, tomando en cuenta el Manual de Técnica Legislativa que establece: ***“Cada artículo debe contener una sola norma y cada norma debe estar contenida íntegramente en el artículo”***, por lo tanto tenemos a bien sugerir la división del artículo en tres artículos, uno que se refiera al director ejecutivo, otro a las funciones que considere la comisión y un ultimo que se refiera al reglamento en una redacción alterna:

***“Artículo 5. El Director Ejecutivo del Fondo Ecológico Compartido de Sostenibilidad Ambiental ( FECOSA) es responsable de la administración técnica y financiera del Fondo y será nombrado por el Poder Ejecutivo.***

***Artículo 6. Son funciones del Director Ejecutivo....***

***Artículo.12 El Consejo Directivo formulará el Reglamento orgánico y funcional, en un plazo de tres (03) meses, a partir de la promulgación de la ley.***

***Artículo 13. El Consejo Directivo formulara el reglamento readministración del personal en consonancia con la Ley que al respecto existe de la función Pública y se debe elaborar en un plazo de tres (03) meses, a partir de la promulgación de la presente Ley.***



7. El texto legal de acuerdo al Manual de Técnica, debe establecer cuando será la entrada en vigencia del mismo, por lo tanto, sugerimos la creación de un artículo que se refiera a la misma en una redacción alterna que diga así:

***“Artículo 16. La presente ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación.”***

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.***