

“AÑO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA”

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

Santo Domingo D.N.

DETEREL 070/2015.

A la : Comisión Permanente de Recursos Naturales y Medio Ambiente;

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

CC : **Mercedes Camarena Abreu**
Secretaria General Legislativa Interina.

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

Asunto : Opinión sobre proyecto de ley declara a la provincia Santiago como Provincia Ecoturística.

Ref. : Oficio **No.000713**, de fecha 20 de marzo de 2015
Expediente **No. 02202**.

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: Se trata de un Proyecto de Ley que tiene como fin declarar a la provincia Santiago como Provincia Ecoturística y crear las bases institucionales para su óptimo funcionamiento.

SEGUNDO: Este proyecto proviene de la Cámara de Diputados.

Facultad Legislativa Congresual:

La facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está sustentada en el artículo 93, numeral 1, literal q) de la Constitución, que reza: *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: ***Leyes ordinarias.*** *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, proclamada el 26 de enero de 2010;

VISTA: La Ley Orgánica de Turismo de la República Dominicana, No.541, del 31 de diciembre de 1969, modificada por la Ley No.84, del 26 de diciembre de 1979, que convierte la Dirección Nacional de Turismo en Secretaría de Estado de Turismo;

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

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.10-04, del 20 de enero de 2004, de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana;

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

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

VISTO: El Decreto No.2536, del 20 de junio de 1968, que declara de interés 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 1ro. 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.;

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 de 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.

Sin embargo, después de analizar las disposiciones precedentes, hemos observado que algunas de ellas no se corresponden con los nombres prescritos en la Gaceta Oficial, por lo que mantienen la fidelidad de la norma; asimismo, no responden a las recomendaciones de técnicas legislativas, en torno a que deben poseer una organización homogénea y lógica, en la que se establezca los vistos a partir del número de introducción al espectro jurídico, la fecha y posteriormente el nombre de la disposición. Por tanto, recomendamos la siguiente redacción.

Vista: La Constitución de la República Dominicana, proclamada el 26 de enero de 2010;

Vista: La Ley 541, del 31 de diciembre de 1969, Ley Orgánica de Turismo de la República Dominicana y sus modificaciones.

Vista: La Ley 542, del 31 de diciembre de 1969, Ley Orgánica de la Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo;

Vista: La Ley 16-95, del 20 de noviembre de 1995, sobre Inversión Extranjera;

Vista: La Ley 64-00, del 18 de agosto de 2000, que crea la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales;

Vista: La Ley 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 10-04, del 20 de enero de 2004, de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana;

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

Vista: La Ley 498-06, del 28 de diciembre de 2006, de Planificación e Inversión Pública;

Visto: El Decreto 2536, del 20 de junio de 1968, que declara de interés nacional el desarrollo de la industria turística de la República Dominicana;

Visto: El Decreto 212-96, del 21 de junio de 1996, que establece que a partir del 1ro. 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.;

Visto: El Decreto 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 527-02, del 9 de julio de 2002, adopta el documento denominado Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Urbano, preparado por el Consejo Nacional de Asuntos Urbanos;

Visto: El Decreto 818-03, del 20 de agosto de 2003, que aprueba el Reglamento del Funcionamiento de los Establecimientos Hoteleros.

Impacto de la Vigencia

Esta ley tiene por objeto fomentar el turismo y el ecoturismo en la provincia Santiago. Al efecto, la misma impactara en los municipios Santiago, Villa Bisonó, Jánico, Licey al Medio, San José de las Matas, Sabana Iglesias, Tamboril, Villa González y Puñal. Para ello, la ley se remite a la aplicación de la ley 158-01, la que establece los criterios impositivos que protegerán a las instalaciones hoteleras del país, en los polos o lugares turísticos correspondientes. Es así que esta ley impulsará el desarrollo turístico y ecoturístico, permitiendo la creación de hoteles y otras infraestructuras hoteleras, lo que, por igual, beneficiará a la población en general, al crear nuevos empleos y un mayor nivel adquisitivo. Es por tanto, una ley importante y necesaria para aquella región.

Análisis Legal

1.- El artículo 3 del proyecto refiere al disfrute de los incentivos turísticos establecidos en la ley 158-01, del 9 de octubre de 2001, aplicables a los establecimientos y lugares hoteleros que se instalen en la provincia Santiago. Asimismo, dicho artículo señala taxativamente que será “bajo los procedimientos establecidos en la misma.

2.- A diferencia de otras leyes sobre la materia, esta ley se limita a declarar a Santiago como provincia ecoturística, sin establecer mecanismos institucionales particulares de manejo, como lo es un Consejo o cualquier entidad particular, de allí que todo lo relativo a su funcionamiento, amparado en la señalada parte in fine del artículo 3, recaerá sobre el órgano del Estado existente para esos fines, creado por la ley 158-01. Por tanto, todo lo relativo a la aprobación de los incentivos y otros

mecanismos sobre las infraestructuras, serán aprobados por el Consejo de Fomento Turístico (CONFOTUR), según lo establecido en la ley 158-01.

3.-Los incentivos establecidos en la ley 158-01 son los siguientes:

Art. 4.- Las empresas domiciliadas en el país que se acojan a los incentivos y beneficios de la presente ley, quedan exoneradas del pago de los impuestos en un cien por ciento (100%), aplicable a los siguientes renglones:

a) del impuesto sobre la renta objeto de los incentivos según lo señalado en el artículo 2 de la presente ley;

b) de los impuestos nacionales y municipales que son cobrados por utilizar y emitir los permisos de construcción, incluyendo los actos de compra del terreno, siempre y cuando éste sea utilizado para uno de los usos descritos en el artículo 3 de la presente ley;

c) de los impuestos de importación y otros impuestos, tales como tasas, derechos, recargos, incluyendo el Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), que fueren aplicables sobre los equipos, materiales y muebles que sean necesarios para el primer equipamiento y puesta en operación de la instalación turística que se tratase.

Párrafo I.- No estarán sujetas a pago de impuestos ni retención alguna, los financiamientos nacionales e internacionales, ni los intereses de éstos, otorgados a las empresas que sean objeto de estos incentivos;

Párrafo II.- Las personas físicas o morales podrán deducir o desgravar hasta un monto de un veinte por ciento (20%) de sus utilidades anuales, siempre y cuando la inviertan en algún proyecto turístico que esté comprendido dentro del ámbito de esta ley;

Párrafo III.- Habrá exención total y absoluta de las maquinarias y equipos necesarios para lograr un alto perfil en la calidad de los productos (hornos, incubadoras, plantas de tratamiento de control de producción y laboratorios, entre otros), al momento de la implantación.

Art. 5.- Queda prohibido el establecimiento de nuevas cargas impositivas, arbitrios, tasas etc., durante el período de exención fiscal.

4.- Los incentivos, según lo establecido en la indicada ley, recaerán en lo siguiente:

Art. 3.- Se declara de especial interés para el Estado Dominicano el establecimiento en territorio nacional de empresas dedicadas a las actividades turísticas que se indican a continuación:

8. Instalaciones hoteleras, resorts y/o complejos hoteleros;
2. Construcción de instalaciones para convenciones, ferias, congresos internacionales, festivales, espectáculos y conciertos;
3. Empresas dedicadas a la promoción de actividades de cruceros que establezcan, como Puerto madre para el origen y destino final de sus embarcaciones, cualesquiera de los puertos especificados en esta ley;
4. Construcción y operación de parques de diversión y/o parques ecológicos y/o parques temáticos;
5. Construcción y/o operación de las infraestructuras portuarias y marítimas al servicio del turismo, tales como puertos deportivos y marinos;
6. Construcción y/o operación de infraestructuras turísticas, tales como acuarios, restaurantes, campos de golf, instalaciones deportivas, y cualquier otra que pueda ser clasificable como establecimiento perteneciente a las actividades turísticas;
7. Pequeñas y medianas empresas cuyo mercado se sustenta fundamentalmente en el turismo (artesanía, plantas ornamentales, peces tropicales, granjas reproductoras de pequeños reptiles endémicos y otras de similar naturaleza);
8. Empresas de infraestructura de servicios básicos para la industria turística, tales como acueductos, plantas de tratamiento, saneamiento ambiental, recogida de basura y desechos sólidos.

Análisis Constitucional

Después de estudiar la Constitución de la República, no hemos observado que elementos que esta ley pueda contravenir, pues está dentro las atribuciones legislativas consignadas en el artículo 93 la presentación de proyectos de esta u otra naturaleza, que contribuyan al desarrollo nacional.

Asimismo, las exenciones impositivas referidas en el artículo 3 del proyecto, se enmarcan dentro de las disposiciones del artículo 244 de la Constitución, que establece: **Artículo 244.- Exenciones de impuestos y transferencias de derechos. Los particulares sólo pueden adquirir, mediante concesiones que autorice la ley o contratos que apruebe el Congreso Nacional, el derecho de beneficiarse, por todo el tiempo que estipule la concesión o el contrato y cumpliendo con las obligaciones que la una y el otro les impongan, de exenciones, exoneraciones, reducciones o limitaciones de impuestos, contribuciones o derechos fiscales o municipales que inciden en determinadas obras o empresas hacia las que convenga atraer la inversión de nuevos capitales para el fomento de la economía nacional o para cualquier otro objeto de interés social. La transferencia de los derechos otorgados mediante contratos estará sujeta a la ratificación por parte del Congreso Nacional.**

Por tanto, es nuestra consideración que este proyecto no contraviene la Constitución de la República ni precedentes constitucionales.

Análisis de Técnica Legislativa y Lingüístico

1.- Hemos observado que la ley no posee título. Al respecto, el Manual de Técnicas Legislativas recomienda que toda ley debe estar encabezada por un título que indique con claridad el contenido de la misma. Recomendamos el siguiente título:

Ley que Declara a la provincia Santiago como Provincia Ecoturística

2.- Los considerandos, como expresa el Manual de Técnicas Legislativas, son las motivaciones del proyecto, o sea, aquellos enunciados que permiten aquilatar la importancia de la ley y su alcance. Por tanto, en los considerandos deben reflejarse lo mayor posible las intenciones del legislador, así como identificarse los elementos en que recaería. En la especie, como se trata de la creación de una provincia ecoturística, los considerando debe reflejar lo relativo a su impacto turístico y ecoturístico, señalando sus atractivos. El proyecto señala con bastante precisión los atractivos monumentales, folklóricos y culturales de la provincia, pero no se detiene a indicar lo propio en lo ecoturístico, generando dudas a su impacto en este medular aspecto, que es parte de los objetivos de su creación. Recomendamos la redacción de un considerando al respecto.

3.- El artículo 1 del proyecto refiere al objeto de la ley, sin embargo, su redacción se torna incompleta, en tanto parte, para definir el objeto, del epígrafe del artículo. Al efecto, los epígrafes son los títulos que identifican el contenido del artículo y no constituyen parte del mismo, por lo que la redacción del artículo debe ser autónoma del epígrafe. Recomendamos la siguiente redacción:

Artículo 1. Objeto. Esta ley tiene por objeto declarar a la provincia Santiago como Provincia Ecoturística y establecer los criterios prioritarios para su desarrollo turístico y ecoturístico.

4.- El artículo 3 divide los objetivos en numerales y emplea para ello un punto para dividirlo del texto. Por norma general y recomendaciones de homogenización, lo adecuado es que dicha división se haga con un paréntesis después del número (1)), siguiendo así el modelo constitucional.

5.- El artículo 2 de la ley menciona los objetivos que persigue. De su lectura se observa que la norma tenía intención de establecer órganos de administración particular de impulso de la provincia, pues refiere, en su numeral 1 a la “creación de un marco regulatorio e institucional”, refiriendo en su numeral 7 a que toda la actividad iba a ser desarrollada “en coordinación con el Ministerio de Turismo”. Sin embargo, estos dos numerales no se corresponden con el contenido de la ley, en tanto ya el marco regulador de fomento turístico esta creado, recayendo tanto en el Ministerio de Turismo como en el CONFOTUR. Asimismo, la mención de la coordinación con turismo es inadecuada, en tanto es Turismo quien dirige las políticas turísticas y preside el CONFOTUR. Dichas menciones son erróneas y ameritan una nueva redacción, que le adecúen al contenido del proyecto. Proponemos la eliminación del numeral 7 del artículo, en tanto la regulación recaería en el Ministerio de Turismo y en el CONFOTUR y una nueva redacción al numeral uno que dirá como sigue:

- 1) Promover el turismo y ecoturismo en la provincia Santiago, mediante el establecimiento de incentivos que permitan su desarrollo y consolidación y la aplicación de mecanismos legales establecidos, para el aprovechamiento adecuado y sostenible de los recursos naturales, propiciando y explotación como atractivos turísticos.

6.- El Artículo 4 inicia su redacción de la siguiente manera: ***A los fines de la presente ley la provincia de Santiago disfrutará de los incentivos al turismo dispuestos en la Ley...*** Como se observa, la ley dispone que “la provincia Santiago disfrutará de los incentivos”, este mandato es erróneo, en tanto la provincia no es en sí misma un ente jurídico que pueda ser objeto de beneficio.

Puede interpretarse que al referir a la provincia Santiago no es en sí mismo una referencia a un ente del Estado, sino al territorio y a las empresas que en él se instalen, pero dicha mención es errónea en tanto siempre la provincia será una unidad administrativa y solo podrá ser considerada como tal, por lo habría que evitar referencias a la misma que generen confusión en la interpretación. Lo adecuado es indicar en quién recaerán los impuestos y señalar dónde se instalarían, siguiendo el modelo del artículo 4 de la ley 158-01. Recomendamos la siguiente redacción:

Artículo 4. Incentivos. A los fines de la presente ley, las empresas domiciliadas o que se instalen en la provincia Santiago, que se dediquen a actividades turísticas y ecoturísticas, disfrutarán de los incentivos al turismo dispuesto en la Ley No. 158-01, del 9 d 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, bajo los procedimientos establecidos en la misma.

7.- El artículo 5 crea las bases para que organismos del Estado puedan estimular las iniciativas de instalación de empresas. Sin embargo, de su lectura se desprende que se trata de un artículo genérico, ambiguo e impreciso sin mandato alguno, muy sujeto a interpretación, no propio de una redacción legislativa, en la que debe primar la precisión y la claridad. Asimismo, como todo lo relativo a la implementación de la ley recaerá en la aplicación de los mandatos de la ley 158-01, consideramos innecesario este artículo. Recomendamos su eliminación.

8.- El artículo 6 refiere a la consignación de un presupuesto con cargo al “Presupuesto General del Estado correspondiente al año 2015”, el cual va a solventar “la infraestructura y las actividades requeridas por el Consejo para ejercer las funciones que le consigna la presente ley”. A todas luces es un artículo cuyo contenido no responde al contenido de la ley. En primer lugar, señala que será aplicado al presupuesto del año 2015, es más que obvio lo erróneo del mismo, en tanto el dicha pieza legislativa esta en ejecución. Asimismo, refiere a un consejo que existe en la ley, sin que en ninguno de su articulado se consigne dicho Consejo. Recomendamos la eliminación de este artículo.

9.- El artículo 7 ordena la elaboración un reglamento. Concluimos lo siguiente.

9.1.- Los mandatos de redacción de reglamentos se consideran disposiciones transitorias, en tanto ellos facilitan el tránsito de aplicación de la ley y su vigencia culmina con su aplicación y ejecución definitiva, como lo es el dictado del reglamento. Así, las disposiciones transitorias se enumeran de forma diferente, en números ordinales, bajo un capítulo no numerado epigrafiado como DISPOSICION TRANSITORIA, lo que no ocurre en la especie. Por lo tanto, este artículo no responde a las recomendaciones técnicas.

9.2.- Mandato ordena la creación de un reglamento en 90 días, sin embargo, aplicando el *Chek List* legislativo subyace la pregunta de la necesidad de la norma. Es así que dado que todo lo relativo al desarrollo del turismo y ecoturismo recaerá en los órganos del Estado a esos fines, señalados más arriba, no es necesaria la elaboración de un reglamento, en tanto cada uno de ellos posee su normativa legal y sus disposiciones internas para su manejo. Recomendamos la eliminación de este artículo.

10.- Por disposición de la Constitución, las leyes entran en vigencia a partir de la fecha de su publicación o cuando ellas mismas dispongan. Es así que, para evitar confusiones con la vigencia, es recomendable que la propia norma siempre refiera a su vigencia, aunque la misma siga los mandatos constitucionales y legales, lo que no ocurre en la especie. Asimismo, la entrada en vigencia corresponde, junto con las derogaciones, a las disposiciones finales, que dan el cierre definitivo a la ley. Recomendamos la siguiente redacción de entrada en vigencia.

DISPOSICIÓN FINAL

Única. Entrada en vigencia. Esta ley entra en vigencia a partir de su promulgación y publicación, según lo establecido en la Constitución de la República y transcurridos los plazos fijados en el Código Civil de la República Dominicana.

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. Féliz
Director