



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Dirección Técnica de Revisión Legislativa

Santo Domingo de Guzmán, D.N.
22 de junio de 2021

DETEREL 031/2018

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

Vía : **Licda. Rosemary Cedeño Nieves**
Coordinadora de Comisiones Permanentes.

Cc : **Lic. José Carrasco Estévez.**
Secretario General Legislativo.

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

Asunto : Opinión Proyecto de Ley que Declara la Reserva Natural Romero

Referencia : **Expediente No. 00438.**

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 del proyecto de ley que tiene por objeto modificar la ley núm. 202-04 Sectorial Sobre Áreas Protegidas, del 30 de julio del 2004, en cuanto crea la Reserva Natural Romero.

SEGUNDO: Este proyecto fue presentado por el señor Félix Ramón Bautista Rosario, Senador de la República, por la provincia de San Juan, depositado en fecha 12 de marzo del 2018.

Faculta Legislativa Congresual

La Facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está sustentada en el artículo 93, numeral 1), literal q), que establece:

"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 la Constitución de la República, que establece:

"Artículo 16. La Vida Silvestre , las unidades de conservación que conforman el Sistema nacional de áreas Protegidas y los Ecosistemas y especies que contiene , constituyen bienes patrimoniales d la Nación y son inalienables , inembargables e imprescriptibles. Los límites de

Dirección Técnica de Revisión Legislativa

las áreas protegidas solo pueden ser reducidos por ley, con la aprobación de las dos terceras partes de los votos de los miembros de la Cámara del Congreso nacional.

Desmante 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 - 00 del 18 de agosto de 2000;
3. Las leyes: No.85, del 4 de febrero de 1931, sobre Caza; No.4378, Ley Orgánica de Secretarías de Estado, del 10 de febrero de 1956; No.5852, del 29 de marzo de 1962, sobre Dominio de Aguas Terrestres y Distribución de Aguas Públicas, y las leyes que la modifican y complementan; No.5856, del 2 de abril de 1962, sobre Conservación Forestal y Árboles Frutales; No.5914, del 22 de mayo de 1962, de Pesca; No.6, del 8 de septiembre de 1965, que crea el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI); No.55, del 22 de noviembre de 1965, que instituye el Sistema Nacional de Planificación Social, Económica y Administrativa; No.627, del 28 de mayo de 1977, que declara de interés nacional el uso y protección, y su adquisición, en caso necesario, por parte del Estado de todas o parte de las tierras comprendidas en las áreas cordilleranas; No.487, del 15 de octubre de 1969, de Control de la Explotación y Conservación de las Aguas Subterráneas; No.123, del 10 de mayo de 1971, que prohíbe la extracción de los componentes de la corteza terrestre llamados arena, grava, gravilla y piedra; No.146, del 4 de junio de 1971, Ley Minera de la República Dominicana; No.67, del 29 de octubre de 1974, que crea la Dirección Nacional de Parques; No.114, del 3 de enero de 1975, que instituye el Parque Zoológico Nacional, como centro destinado al fomento de la educación, la investigación y la cultura, en lo que concierne a las ciencias biológicas en general, así como a la preservación de la fauna nacional; No.632, del 28 de mayo de 1977, que prohíbe el corte o tala de árboles o matas en las cabeceras de ríos y arroyos que nutren las cuencas hidrográficas de todo el país; No.290, del 8 y 10 de la ley No.290, del 29 de agosto de 1985, sobre Incentivo al Desarrollo Forestal ;
4. Las siguientes resoluciones del Congreso Nacional: No.550, del 17 de junio de 1982, que aprueba el Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies amenazadas de Fauna y Flora Silvestres; No.59 - 92, del 8 de diciembre de 1992, que aprueba el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y el Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono; No.25 - 96, del 2 de octubre de 1996, 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; No.99 - 97, del 10 de junio de 1997, 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; No.182 - 98, del 18 de junio de 1998, que aprueba el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, suscrito en fecha 9

Dirección Técnica de Revisión Legislativa

de mayo de 1992, entre la ONU y sus Estados Miembros; No.247, de 1998 mediante la cual se ratifica el Convenio Internacional para la Prevención de Descargas de Desechos por Buques (MARPOL 73/78); No.359 - 98, del 15 de julio de 1998, que aprueba el Convenio para la Protección y Desarrollo del Medio Marino en el Gran Caribe (Convenio de Cartagena);

5. Los siguientes decretos del Poder Ejecutivo: No.301, del 11 de octubre de 1978, que dispone que la Dirección General de Foresta y 28 de agosto de 1985, sobre Incentivo al Desarrollo Forestal; No.291, del 28 de agosto de 1985, que modifica las leyes Nos.211 y 705, de 1967 y 1982, respectivamente, sobre manejos de bosques y aserraderos; No.295, del 28 de agosto de 1985, que declara de alto interés nacional incluir en los programas de educación nacional la necesidad de conservar los recursos naturales del país; No.112 - 87, del 10 de diciembre de 1987, que establece el Servicio Forestal Obligatorio; No.55 - 88, del 15 de junio de 1988, que modifica los artículos 6, la Dirección Nacional de Parques deberán coordinar sus actividades de común acuerdo con la Secretaría de Estado de Agricultura y dicta otras disposiciones; No.32, del 27 de enero de 1978, que crea e integra el Consejo Nacional de Fauna Silvestre; No.340-92, del 18 de noviembre de 1992, que crea e integra la Comisión Nacional para el Seguimiento a los Acuerdos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo "Cumbre de la Tierra" ; No.183 - 93, del 24 de junio de 1993, que ordena la creación de un cinturón verde que rodee el entorno urbano de la ciudad de Santo Domingo de Guzmán; No. 421 - 96, del 9 de septiembre de 1996, que declara el día 16 de septiembre de cada año, como Día Internacional de la Preservación de la Capa de Ozono; No.138 - 97, del 21 de marzo de 1997, mediante el cual se pone en ejecución el Plan Nacional Quisqueya Verde, como el inicio de un proceso que impulse la voluntad y las iniciativas gubernamentales y no gubernamentales para alcanzar el desarrollo sostenible; No.203 - 98, del 2 de junio de 1998, que crea la Oficina Rectora de la Reforma y Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento; No.216 - 98, del 5 de junio de 1998, que crea el Instituto Nacional de Protección Ambiental, como una dependencia de la Presidencia de la República.

Análisis Legal.

Después de analizar el proyecto de ley el aspecto legal, tenemos a bien señalar lo siguiente:

1.- En relación a los Vistos que constituyen el sustento de la norma , ya que los mismos son los "textos legales que ha investigado el legislador para presentar un proyecto de ley", para su elaboración se precisa identificar la norma jurídica por su número, fecha y nombre correcto, así como tomar en cuenta la jerarquía de la norma que integra el sistema jurídico; en ese sentido, observamos que varios de los vistos del proyecto no establecen el nombre correcto de la norma, por lo que recomendamos, en el caso de los convenios, establecer el siguiente orden; primero, nombre completo; segundo, la resolución de aprobación y después, la fecha de la promulgación de la resolución y reubicarlo inmediatamente después de la Constitución de la República, en virtud de la Carta Magna.

1.1.- Del estudio de estos vistos, hemos observado que menciona algunas leyes y decretos que fueron derogados, se trata de *la Ley núm. 55, del 22 de noviembre de 1965, que instituye*

Dirección Técnica de Revisión Legislativa

el Sistema Nacional de Planificación Social, Económica y Administrativa, derogada por la Ley núm. 496-06, del 28 de noviembre de 2006, que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo. El Decreto núm. 301, del 11 de octubre de 1978, que dispone que la Dirección General de Foresta y la Dirección Nacional de Parques deberán coordinar sus actividades de común acuerdo con la Secretaría de Estado de Agricultura y dicta otras disposiciones, derogado por la Ley núm. 64-00, del 16 de agosto de 2001, que crea la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Asimismo, recomendamos eliminar La Ley núm. 67, del 29 de octubre de 1974, que crea la Dirección Nacional de Parques, en razón de que dichas funciones fueron asumidas por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Para que se lea de la manera siguiente:

Vista: *La Constitución de la República;*

Vista: *La Resolución núm. 550, del 17 de junio de 1982, que aprueba la Conversión sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres;*

Vista: *La Resolución núm. 59-92, del 8 de diciembre de 1992, que aprueba el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y el Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono;*

Vista: *La Resolución núm. 25-96, del 2 de octubre de 1996, 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.:'*

Vista: *La Resolución núm.99-97, del 10 de junio de 1997, 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;*

Vista: *La Resolución num.182-98, del 18 de junio de 1998, que aprueba el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, suscrito en fecha 9 de mayo de 1992, entre la ONU y sus Estados Miembros;*

Vista: *La Resolución núm. 247-98, del 20 de mayo de 1998, que aprueba el convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación por Buques (MARPOL) firmado en Londres el 2 de noviembre de 1973 y sus dos protocolos adicionales;*

Vista: *La Resolución núm.359-98, del 18 de agosto de 1998, que aprueba el Convenio para la Protección y Desarrollo del Medio Marino en el Gran Caribe (Convenio de Cartagena).*

Vista: *La Ley núm. 85, del 4 de febrero de 1931, sobre Caza.*



Dirección Técnica de Revisión Legislativa

Vista: La Ley núm. 4378, del 10 de febrero de 1956, Ley Orgánica de Secretarías de Estado;

Vista: La Ley núm.5852, del 29 de marzo de 1962, sobre Dominio de Aguas Terrestres y Distribución de Aguas Públicas;

Vista: La Ley núm.5856, del 2 de abril de 1962, sobre Conservación Forestal y Árboles Frutales;

Vista La Ley núm.5914, del 22 de mayo de 1962, Ley de Pesca;

Vista: La Ley num.6, del 8 de septiembre de 1965, que crea el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI);

Vista: La Ley núm. 55, del 22 de noviembre de 1965, que instituye el Sistema Nacional de Planificación Social, Económica y Administrativa;

Vista: La Ley núm.487, del 15 de octubre de 1969, de Control de la Explotación y Conservación de las Aguas Subterráneas;

Vista: La Ley núm.123, del 10 de mayo de 1971, que prohíbe la extracción de los componentes de la corteza terrestre llamados arena, grava, gravilla y piedra;

Vista: La Ley núm.146, del 4 de junio de 1971, Ley Minera de la República Dominicana;

Vista: La Ley núm.114, del 3 de enero de 1975, que instituye el Parque Zoológico Nacional, como centro destinado al fomento de la educación, la investigación y la cultura, en lo que concierne a las ciencias biológicas en general, así como a la preservación de la fauna nacional;

Vista: núm.627, del 28 de mayo de 1977, que declara de interés nacional el uso y protección y su adquisición, en caso necesario, por parte del Estado de todas o parte de las tierras comprendidas en las áreas cordilleranas;

Vista: La Ley núm.632, del 28 de mayo de 1977, que prohíbe el corte o tala de árboles o matas en las cabeceras de ríos y arroyos que nutren las cuencas hidrográficas de todo el país;

Vista: La Ley núm.291, del 23 de mayo 1985, que modifica las Leyes Nos.211 y 705 de 1967 y 1982, respectivamente;

Vista: La Ley núm.290, del 28 de agosto de 1985, sobre Incentivo al Desarrollo Forestal;

Vista: La Ley núm.295, del 28 de agosto de 1985, que declara de alto interés nacional incluir en los programas de educación nacional, la necesidad de conservar los recursos naturales del país;



Dirección Técnica de Revisión Legislativa

Vista: La Ley núm.112-87, del 10 de diciembre de 1987, que establece el Servicio Forestal Obligatorio;

Vista: La Ley núm.55 - 88, del 15 de junio de 1988, que modifica los artículos 6, 8 y 10 de la Ley No.290, del 1985, sobre Incentivo al Desarrollo Forestal ;

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

Visto: *El Decreto núm. 32, del 27 de enero de 1978, que crea e integra el Consejo Nacional de Fauna Silvestre;*

Visto: *El Decreto núm.340-92, del 8 de noviembre de 1992, que crea e integra la Comisión Nacional para el Seguimiento a los Acuerdos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo "Cumbre de la Tierra".;*

Visto: *El Decreto núm.183-93, del 24 de junio de 1993, que ordena la creación de un cinturón verde que rodee el entorno urbano de la ciudad de Santo Domingo de Guzmán;*

Visto: *El Decreto núm. 421-96, del 9 de septiembre de 1996, que declara el día 16 de septiembre de cada año, como Día Internacional de la Preservación de la Capa de Ozono;*

Visto: *El Decreto núm. 138-97, del 21 de marzo de 1997, mediante el cual se pone en ejecución el Plan Nacional Quisqueya Verde, como el inicio de un proceso que impulse la voluntad y las iniciativas gubernamentales y no gubernamentales para alcanzar el desarrollo sostenible;*

Visto: *El Decreto núm. 203-98, del 2 de junio de 1998, que crea la Oficina Rectora de la Reforma y Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento;*

Visto: *El Decreto núm. 216-98, del 5 de junio de 1998, que crea el Instituto Nacional de Protección Ambiental, como una dependencia de la Presidencia de la República.*

2. La iniciativa legislativa establece la creación de la Reserva Natural Romero, sin embargo, no establece en la estructura de la iniciativa que se trata de una modificación a la norma de áreas protegidas, por lo que entendemos pertinente la creación de un artículo que hable sobre el objeto, que es la parte de la ley que identifica la materia que se procura regular en donde se precise la modificación a la Ley núm. 202-04, del 30 de julio del 2004, Sectorial Sobre Áreas Protegidas en la categoría V sobre Reservas Naturales.

3. El artículo 1 habla sobre la creación de la Reserva Natural Romero y establece las secciones que conforman la Reserva; sin embargo, debemos señalar que el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, establecido por la ley, se encuentra estructurado tomando como base los límites territoriales con los que colindan las áreas que se encuentran bajo esta protección, por lo que el artículo 4, que habla sobre los parajes y que se refiere al área territorial que abarca, debe ser

Dirección Técnica de Revisión Legislativa

fusionado con el artículo 5 del proyecto, a fin de indicar de manera precisa los límites y con sus áreas y linderos topográficos de la superficie que abarca la zona, tal como están establecidos en la Ley sobre la materia.

4. La Iniciativa legislativa nos habla de la Reserva Natural Romero, sin embargo en su contenido temático no se refiere a ella con el tipo de categoría de la norma, es decir, el artículo 13 de la ley de áreas protegidas habla sobre las unidades del Sistema Nacional de las áreas protegidas; se corresponderán con las siguientes categorías de manejo consistentes con las normas universalmente aceptadas de la Unión Mundial para la Naturaleza: Categoría I. áreas de protección Estricta, Reserva Científica, Santuario de Mamíferos Marinos; Categoría II. Parques Nacionales, Parque Nacional Submarino; Categoría III. Monumento Natural, Monumento Cultural; Categoría IV. Áreas de Manejo de Hábitat/Especies: Refugio de Vida Silvestre; Categoría V. Reservas Naturales, Reservas Forestales, Bosque Modelo, Reserva Privada y Categoría VI. Paisajes Protegidos, Vías Panorámicas, Corredor Ecológico, las áreas Nacionales de Recreo.

4.1. En ese sentido, describe en la Categoría V sobre Reserva Natural, los objetivos de manejo de las áreas pertenecientes a esta categoría tales como: *garantizar condiciones naturales para proteger especies, grupos de especies, comunidades bióticas o características físicas que requieren manipulación artificial para su perpetuación. Con las mismas se garantizan, además de los indicados, los beneficios económicos derivados de actividades ecoturísticas y aprovechamiento sostenibles de sus recursos, como la generación de agua, la producción de madera y el ecoturismo. En esta categoría se incluyen los siguientes usos permitidos: aprovechamiento controlado de sus recursos, usos y actividades tradicionales, educación, recreación, turismo de naturaleza o ecoturismo, infraestructuras de aprovechamiento sostenible bajo un plan de manejo.*

6. Los artículos 4, 5 y 6 de la iniciativa legislativa establecen el Consejo de Gestión, Administración y Desarrollo, el Plan de manejo integral y Gestación de recursos. Al respecto, debemos analizar lo que establece la Ley núm. 202-04, del 30 de julio del 2004, Ley Sectorial de Área Protegidas, la cual dispone en su artículo 16 lo siguiente.

ARTICULO 16.- *La Secretaria de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales es la responsable de la administración y manejo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, pudiendo administrar las mismas de forma directa o a través de acuerdos de con manejo o convenios o contratos previstos en la legislación dominicana con personas jurídicas especializadas que demuestren capacidad para hacerlo.*

PARRAFO 1.- *Las actividades que sean permitidas dentro del Sistema Nacional de áreas Protegidas estarán sujetas a las restricciones impuestas por la categoría de manejo de cada unidad de conservación, o a las modalidades de autorización y regulaciones que se establezcan en el reglamento de la presente ley, siempre y cuando resulten compatibles con los objetivos de conservación y estén contempladas en el respectivo plan de manejo.*

5.1.- Como puede observarse, la administración y manejo de las áreas protegidas está reservada con exclusividad al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por lo que

Dirección Técnica de Revisión Legislativa

la creación de un consejo de administración no es cónsono con los mandatos de la Ley marco, en el sentido de la correspondencia de la protección y administración. En efecto, debemos resaltar que las áreas protegidas, por su importancia para el medio ambiente y la sociedad, recae en el Estado su cuidado, sin que intervengan entidades intersectoriales para su manejo, al margen del control directo del ministerio; de allí que tal mandato no solo constituye una disposición contraria a lo dispuesto en la Ley núm. 64-00, sino que no es cónsono con las responsabilidades estatales. Tal criterio presume que atribuciones que son propias del Estado sean controladas por órganos intersectoriales.

5.2.- Por lo antes señalado, debemos establecer la no pertinencia de la creación de un Consejo y de un Plan de Manejo, en virtud de que la Ley núm. 202-04, Ley Sectorial de áreas protegidas le da facultad al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de tomar todas las medidas administrativas necesarias cuando se establezcan áreas protegidas.

6.- Si bien en el análisis del apartado 5 concluimos en que no sea adecuada la creación de un Consejo, a partir de los lineamientos internos se hace necesario indicar los contenidos de las iniciativas que no responden a las leyes marcos. Sobre los consejos, debemos señalar que la Ley núm. 247-12, del 14 de agosto del 2012, establece los requisitos en cuanto a la creación de Consejos y dispone lo siguiente:

“Artículo 35.-Consejos consultivos. La ley podrá crear consejos consultivos en el ámbito nacional, sectorial, intersectorial, local o interterritorial, con carácter permanente, integrados por autoridades públicas y personas representativas de la sociedad civil y los grupos minoritarios, para la consulta de las políticas públicas sectorial es que determine el decreto de creación.

La ley o decreto de creación respectivo determinará la integración de la representación de Los sectores organizados, económicos, laborales, sociales y culturales y de cualquier otra índole organización interna; su funcionamiento y su dependencia al ministerio afín a su misión. Los consejos consultivos están adscritos a los ministerios que les competen y cuando tengan una vocación transversal, intersectorial o interterritorial estarán adscritos al Ministerio de la Presidencia de la República.

La participación en los consejos consultivos es un servicio honorífico regido bajo el principio de gratuidad y sólo podrá dar lugar al reembolso de los gastos incurridos en el ejercicio de la función del consejo.”

6.1.- A partir de lo analizado, concluimos en que la creación del consejo no es cónsono con lo establecido en la Ley núm. 247-12, pues no se estableció con claridad la integración, las atribuciones, la dependencia ni su misión.

7.- Hay que observar que la creación de la Reserva Natural Romero tiene efectos particulares que deben ser observados. Subyacen las prohibiciones y limitaciones que trae consigo un área protegida de esta naturaleza, en el sentido de que solo se permite lo señalado en la categoría V, descrito en el apartado 4.1, estando prohibida cualquier otra actividad, incluyendo la agrícola. Por igual, no se permite la existencia allí de poblaciones, ni permanentes ni nómadas.

Dirección Técnica de Revisión Legislativa

7.1.- Hay que observar, por tanto, según lo señalado por el artículo 1 del proyecto, que en el territorio donde se propone establecer el área protegida existen poblaciones permanentes y recalamos que tales están prohibidas por la Ley núm. 202-04 en su artículo 2, el que al definir la reserva natural, indica que son lugares donde no existen poblaciones humanas permanentes. A partir de esta disposición, la entrada en vigencia de esta ley estaría creando situaciones de inestabilidad social que se contrae a inversiones económicas, pues ante la creación se obliga a su traslado, o a convivir con situaciones económicas adversas, sino impedirle vivir en el lugar, por lo menos a evitar que se explote la agricultura. Las consecuencias sociales, jurídicas y económicas pueden resultar inconsecuentes con el objeto de la ley.

Análisis Constitucional

Luego del análisis y estudio del proyecto de Ley en el aspecto constitucional, debemos señalar lo siguiente:

1.- La presente iniciativa tiene como objetivo principal la creación de la Reserva Natural Romero conformada por varias secciones pertenecientes al municipio de San Juan de la Maguana, provincia de San Juan, a la vez que establece sus límites territoriales y la administración de los recursos naturales y medioambientales de la referida reserva natural.

2.- Es así que, el medio ambiente y los recursos naturales representan un patrimonio colectivo de la sociedad, por tanto, cada ciudadano debe cuidarlo y protegerlo con la finalidad de evitar su deterioro, degradación y agotamiento; en ese sentido, entra en vigencia, el 30 de julio del año 2004, la Ley núm. 202-04, sobre Ley Sectorial de Áreas Protegidas y aunque en ese momento la creación de áreas protegidas se realizaba mediante decreto, es a partir de la Constitución del 2010 que la creación de áreas protegidas se hace mediante la ley, pues esta norma suprema no solo se instituye como una Constitución política sino como una Constitución medio ambientalista y como evidencia, el artículo 16 indica textualmente:

“Áreas protegidas. La vida silvestre, las unidades de conservación que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y los ecosistemas y especies que contiene, constituyen bienes patrimoniales de la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Los límites de las áreas protegidas sólo pueden ser reducidos por ley con la aprobación de las dos terceras partes de los votos de los miembros de las cámaras del Congreso Nacional.”

3.- De la lectura de la disposición anterior, inferimos la importancia que adquieren los recursos naturales. Este artículo consagra la vida silvestre y las unidades de conservación como patrimonio de la Nación, al tiempo que exige una mayoría agravada en el Congreso Nacional de las dos terceras partes de los votos presentes para reducir los límites territoriales de las áreas.

4.- Ahora bien, al crear un área protegida, tal como lo indica la iniciativa de marras, estamos realizando una adición a la Ley vigente núm. 202-04 y esta ley, aunque su naturaleza es ordinaria, contiene normativas que por efecto de la Constitución del 2010, su aprobación conllevaría una mayoría agravada; en ese caso, no procede la aprobación segmentada, por lo que la adición y, por consiguiente, la modificación a la Ley núm. 202-04 debe hacerse

Dirección Técnica de Revisión Legislativa

mediante mayoría agravada, es decir, con la aprobación de las dos terceras partes de los votos de los miembros de las cámaras del Congreso Nacional.

5.- Asimismo, del análisis del artículo 8, que expresa, "**Artículo 8. -Derecho de propiedad.** Dado el hecho de que los terrenos donde está ubicada la Reserva Natural Romero, están en posesión o son propiedad legítima de más de un propietario, corresponde al Poder Ejecutivo actuar sobre estos bienes con apego al artículo 51 de la Constitución de la República, en especial en su numeral 1, que dice textualmente lo siguiente: " Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia del tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la ley. En caso de declaratoria de Estado de Emergencia o de Defensa, la indemnización podrá no ser previa". Se desprende lo siguiente:

5.1.- La creación de una reserva natural trae consigo cuestiones, relativas al goce y disfrute del derecho de propiedad consagrado en el artículo 51 de la Constitución, lo cual debe ser observado por el legislador. Sobre este criterio, ya se expresó el Presidente de la República en su observación a la ley que consignaba a Loma Miranda como parque nacional, de fecha 2 de septiembre de 2014, la cual en su punto 3, estableció: "[...] ya que tratándose el derecho de propiedad (artículo 51) de uno de los derechos fundamentales consagrados en la carta sustantiva, su regulación en los términos del artículo 74.2 debe respetar su contenido esencial. Es por ello que al establecer en inmuebles propiedad de particulares un parque nacional, que conlleva en los términos de la Constitución (artículo 16) y de la ley sectorial de áreas protegidas, la eliminación de los atributos esenciales del derecho de propiedad, se desborda la prohibición impuesta al legislador por la Constitución".

5.2.- Al respecto, puede considerarse que la cuestión del derecho de propiedad puede ser subsanada adicionando en la ley el mandato señalado, pero tal mandato puede ser contrario a la Carta Magna, en el sentido de que la ley no debe ordenar al Presidente de la República "actuar sobre estos bienes", puesto que su actuación no deviene de una decisión legislativa, sino de un mandato previo de otra ley, pues, como el mismo expresó en la señalada observación, es un procedimiento que "[...] resulta ajeno al Poder Legislativo, ya que quienes interactúan en el mismo, en el vigente ordenamiento jurídico dominicano, son los poderes ejecutivo y judicial". Sin embargo, no debe considerarse que tal atribución es un impedimento o prohibición interpretativa de que no podría crear áreas protegidas que conlleven la afectación de la propiedad privada; en estos casos, el legislador podría ordenar la creación por ley del área protegida sin mencionar siquiera lo relativo a la afectación de la propiedad privada y su solución, lo cual obligaría al poder ejecutivo a acatar y cumplir la ley, haciéndola efectiva con la ejecución de su atribución de la declaratoria de utilidad pública de los terrenos que afecta, impulsando los objetivos que le dieron origen. Asimismo, debemos observar lo relativo a la redacción propia del artículo, señalada en el análisis de técnica legislativa, el cual transcribe innecesariamente el artículo 51 de la Constitución.

5.3.- Hay que observar al respecto, que la ejecución de la ley trae consigo gastos al Estado, lo cual debe ser señalado en la misma ley, en consonancia con el artículo 237 de la Constitución, lo cual no se establece en esta iniciativa legislativa.

Dirección Técnica de Revisión Legislativa

6.- La creación de la Reserva Natural Romero, según expresan los considerandos de esta iniciativa, tiene por objeto preservar los recursos naturales de los cuales se beneficia la provincia de San Juan y evitar la explotación de una mina de oro propuesta para su ejecución en su entorno. Sobre tales criterios, es adecuado realizar las siguientes observaciones:

6.1.- La preservación de los recursos naturales es una obligación del Estado, no solo para el beneficio de las presentes y futuras generaciones, sino para contribuir con la sostenibilidad ambiental de la Isla, de allí que el Estado debe tratar de proteger los recursos, principalmente aquellos que les son sensibles a poblaciones importantes, como son los de las regiones del Valle y Enriquillo, de allí que en lo posible, debe evitar las explotaciones mineras que puedan afectar los ecosistemas que sostienen la economía de las comunidades, principalmente frente a una práctica minera invasiva como lo es la extracción de oro. Sin embargo, este criterio no es absoluto, pues la práctica minera no es impedida en el Estado dominicano, sino que tal se permite en la medida en que se pueda aprovechar de forma racional los recursos, sin que se afecte el medio ambiente y los derechos fundamentales.

6.2.- Es así que las prohibiciones que dimanen de la creación por ley de la Reserva Natural Romero, pueden encontrar su punto discordante con el artículo 40.15 de la Constitución, en cuanto a lo justo y útil de su contenido, en la medida en que puede ser una disposición que no le beneficie, pues la explotación minera no viola sus derechos, por lo cual queda privado del aprovechamiento racional de los recursos. Sobre este tema se expresó el Presidente de la República en su observación a la ley que creaba el parque nacional Loma Miranda ya citado: "El artículo 40.15, de la Constitución dispone que la ley "solo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica". En conexión con este texto, la carta fundamental del Estado, al referirse a los principios de aplicación de los derechos fundamentales, dispone que la ley debe respetar el "principio de razonabilidad". En el caso de la creación del parque nacional Loma Miranda, dada la amplitud de su ámbito geográfico y la importancia de los recursos naturales existentes en su demarcación, podría interpretarse como una afectación de dicho principio, ya que se proscribiera su aprovechamiento racional como dispone la Constitución [...]".

6.3.- De las observaciones vertidas podemos concluir que, en la especie, la creación de la Reserva Natural Romero puede considerarse como violación al principio de razonabilidad de la ley, en el sentido de que se busca prohibir una explotación minera y evitar el aprovechamiento racional de los recursos que puede resultar de dicha explotación, máxime que del propio Estado han emanado los estudios oficiales que han determinado que dicha explotación racional no daña el medio ambiente y, por tanto, no afecta los derechos fundamentales, lo cual, también, ha sido decidido por sentencias administrativas del Poder Judicial.

6.4.- Por tanto, es consideración de esta dirección que el Senado, antes de tomar la decisión, agote los procesos pertinentes que culminen con el acopio de las documentaciones y opiniones que justifiquen la creación de la Reserva Natural Romero, basado en el respeto al principio de razonabilidad dispuesto por el artículo 40.15, teniendo como norte la preservación de los recursos naturales, pero sin afectar el aprovechamiento racional de los recursos.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Dirección Técnica de Revisión Legislativa

Análisis de la Técnica Legislativa

Después de analizar el proyecto de ley en los de la técnica legislativa, **ENTENDEMOS** oportuno hacer los siguientes señalamientos:

1. El proyecto de ley no posee objeto. Al respecto, debemos señalar que todo proyecto ley debe poseer su objeto, el cual indica el fin perseguido por esta. El objeto es completamente obligatorio, pues su información permite identificar lo que pretende el legislador. Recomendamos el siguiente artículo.

Artículo 1.- Objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto prohiar la preservación de los recursos naturales en la provincia de San Juan, su biodiversidad y atractivo paisajístico, mediante la creación de la Reserva Natural Romero.

2.- Este proyecto de ley carece de un ámbito de aplicación. El ámbito de aplicación es aquel mandato que dispone dónde recae la aplicación de la ley, lo que permite identificar con precisión el alcance de la misma. En la especie, como se trata de un recurso natural de la provincia de San Juan, la ley recae en aquella demarcación, con efectos en todo el territorio nacional. Recomendamos la siguiente redacción.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Esta ley es de aplicación en la provincia de San Juan y con efectos en todo el territorio nacional.

3.- El artículo 1 del proyecto dispone la creación de la Reserva Natural Romero y, para ello, menciona las comunidades que abarca, así como los fines de la misma. Asimismo, el artículo refiere a la identificación de los límites. Al respecto, debemos señalar que como tal, la creación del parque nacional no es adecuada, pues como se trata de un área protegida, toda decisión legislativa debe realizarse observando lo establecido por la ley marco. La Ley núm. 202-04, en cuanto a su estructura y adiciona dicha reserva a los numerales correspondientes, según los contenidos de la indicada ley. Debe observarse, asimismo, que la ley debe ordenar la creación de la reserva, para luego pasar a adiccionarla a la Ley núm. 202-04, como sigue:

Artículo 3. Creación. Se crea la Reserva Natural Romero en la provincia de San Juan. En consecuencia, se adiciona el numeral 74-Bis a la categoría V, Reservas Naturales, Reservas Forestales, que dirá de la siguiente forma:

74-Bis) Reserva Natural Romero. Los límites son:

4.- La Reserva Natural Romero, creada en el proyecto, no posee con precisión los límites del parque nacional, cónsono con lo establecido en la ley marco núm. 202-04, sino que se limita a expresar las comunidades que abarca (cuestión propia de la creación de una unidad territorial, como provincia, municipio o distrito municipal) y a señalar la cantidad de kilómetros cuadrados que abarca y señalar algunos puntos, sin indicar los demás que toca. Es necesaria dicha clarificación para proceder a su conocimiento, pues como está redactado no posee la claridad requerida. Dicha información servirá para completar la recomendación 3.

Dirección Técnica de Revisión Legislativa

5.- El artículo 7 del proyecto de ley expresa: “**Artículo 7. - Violaciones a la ley.** Las violaciones a la presente ley serán sometidas a lo establecido en la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, núm. 64-00, del 18 de agosto de 2000, particularmente en lo que señalan los capítulos I, II, III, IV, V y VI de dicha ley, sin perjuicio de lo que le fuere aplicable de otras leyes y disposiciones legales”. Al respecto, debemos señalar que dicho mandato es innecesario, ya que, como expresa el mismo artículo, las violaciones a las leyes relativas al medio ambiente, principalmente aquellas propias de las áreas protegidas, son sancionadas con estas disposiciones. En efecto, al tratarse de una modificación, las sanciones son las mismas aplicables a dicha ley modificada, sin que deba agregarse este artículo de referencia externa, pues como tal esta ley no se sustenta en sí misma, sino que se subsume en la Ley núm. 202-04, según las recomendaciones expresadas.

6.- El artículo 8 del proyecto dispone lo relativo a las actuaciones del Poder Ejecutivo sobre el derecho de propiedad; al respecto, debemos señalar que dicho artículo está inadecuadamente redactado. En efecto, se transcribe el artículo 51, numeral 1, de la Constitución, lo cual las técnicas legislativas no recomiendan que se realice. Este artículo, al tenor de las recomendaciones constitucionales, es innecesario, de allí que recomendamos su eliminación.

7.- El artículo 9 del proyecto establece la vigencia, sobre ello, aunque está redactado conforme a las recomendaciones de las técnicas legislativas, las mismas no deben colocarse bajo un artículo numerado con números arábigos, sino con una numeración ordinal, y bajo una estructura superior diferenciada: DISPOSICIÓN FINAL. Recomendamos lo siguiente:

DISPOSICIÓN FINAL

Única. Entrada en vigencia.- Esta ley entra en vigencia después 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 del análisis de este proyecto de ley, somos de opinión que la comisión se avoque a su estudio, pudiendo observar las recomendaciones vertidas.

Atentamente,

Welnel D. Félix F.
Director

WF.