



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

Santo Domingo de Guzmán, D.N.  
03 de octubre de 2019.

**DETEREL 316/2019.**

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 : Opinión sobre proyecto de ley mediante el cual se declara la  
Provincia Montecristi Ecoturística

Referencia : Oficio No.00008300 de fecha 12 de septiembre de 2019,  
Expediente No. (01148-2019-SLO-SE).-

En atención a su comunicación de referencia, en la que nos solicita realizar el correspondiente estudio y remitir la opinión sobre el proyecto de ley indicado en el asunto. Después de analizar dicho proyecto tenemos a bien expresarle lo siguiente:

**Contenido del proyecto de ley:**

**PRIMERO:** Se trata de un proyecto de ley que tiene por objeto declarar la Provincia Montecristi Ecoturística.

**SEGUNDO:** Este proyecto fue sometido por el señor **Heinz Siegfried Vieluf Cabrera**, Senador de la República, por la provincia Montecristi, depositado en fecha 10 de septiembre de 2019.

**Facultad Legislativa Congresual:**

La facultad legislativa congresual 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."



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

**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"**.

**Desmante Legal**

El proyecto de ley se fundamenta en las siguientes disposiciones legales:

La Constitución de la República;

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

La Ley No.241, del 30 de noviembre de 1984, que declara Zona Turística a la Provincia Montecristi, y declara Monumento Histórico la casa donde fue firmado el Manifiesto de Máximo Gómez y José Martí;

La Ley No. 158-01, del 9 de octubre del año 2001, sobre Fomento al Desarrollo para los polos de escaso desarrollo y nuevos polos en provincias y localidades de gran potencialidad y crea el fondo oficial de promoción turística;

La Ley No. 184-02, del 29 de octubre del 2002, que introduce modificaciones a la Ley No.158-01, sobre Fomento al Desarrollo para los polos de escaso desarrollo y nuevos polos en provincias y localidades de gran potencialidad y crea el fondo oficial de promoción turística;

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

La Ley No. 318-04, del 23 de diciembre del 2004, que modifica el párrafo III del Artículo 1, de la Ley No. 158-01, modificada por la Ley No. 184-02;

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;

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;



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

El Decreto No.475-96, del 28 de septiembre de 1996, que dispone que el Ministerio de Turismo administrará el fondo mixto creado por el Decreto No.212-96;

El Decreto No.818-03, del 20 de agosto de 2003, que aprueba el Reglamento del Funcionamiento de los Establecimientos Hoteleros.

### Impacto de Vigencia.

La iniciativa legislativa busca declarar la provincia Montecristi, como provincia ecoturística, en virtud de que la misma representa un impacto socio-económico, puesto que involucra a las comunidades de la provincia, beneficiando a zonas que por lo general son deprimidas desde el punto de vista económico y financiero, pero que cuentan con riquezas naturales muy particulares como el encanto del Morro y sus playas, sus habitantes hospitalarios, de tradiciones y encantos muy especiales, lo cual combinaría la gestión de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y el ordenamiento territorial, buscando una mejor productividad de la sociedad, generar empleos, ingresos y una mejor formas de vida y de trabajo en las zonas rurales y urbanas.

### Análisis Legal

En cuanto al aspecto legal, es importante señalar lo siguiente:

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

Por su parte 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



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

con órganos administrativos desconcentrados que 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 Ministerios 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 Montecristi no atiende a ninguno de estos criterios, en virtud de que su Consejo, 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 la provincia Montecristi que tendrá como órgano de administración al consejo y a la dirección ejecutiva.

2. Se cumplen los requisitos de los órganos administrativos con su misión y limitaciones de sus competencias y atribuciones pero la iniciativa no está acompañada del estudio previo del impacto de su creación de su racionalidad, eficacia y eficiencia administrativa, según lo estipula el artículo 7 de la ley Orgánica de la Administración Pública No. 247-12. Las comisiones de las cámaras legislativas pueden ordenar que se haga dicho estudio, el cual debe señalarse como parte de los antecedentes.

No obstante planteado todo lo anterior, y no habiendo un acuerdo definitivo con el Ministerio de Administración Pública al respecto, entendemos que el legislador está en la libertad de decidir sobre la iniciativa.

### Análisis Constitucional:

En cuanto al aspecto constitucional la presente iniciativa cumple con:

**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.

**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.

### Análisis lingüístico y de Técnica Legislativa.

Después de analizar el proyecto de ley en cuanto a los aspectos lingüísticos y de técnica legislativa, entendemos oportuno hacer los siguientes señalamientos:

1. En el artículo 1 que expresa el objeto de la ley, sugerimos invertir la redacción presentada en el mismo, ya que el objeto debe responder al fin perseguido por el proyecto, que en el caso de la especie es velar por la conservación y uso sostenible de los recursos naturales y el fomento de las manifestaciones culturales, en beneficio del



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

desarrollo económico y social de la provincia, no así la declaratoria como provincia ecoturística como objeto. Por lo que sugerimos la siguiente redacción:

**"Artículo 1. - Objeto de la ley.** 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 de la declaratoria de la provincia Montecristi, como Provincia Ecoturística."

2. En el **capítulo II** sugerimos eliminar **"DE LA PROVINCIA ECOTURISTICA"**, y agregar en cambio **"DE LA DECLARATORIA"**, ya que el contenido del capítulo trata sobre la declaratoria de la provincia Montecristi como provincia ecoturística. Sugerimos la siguiente redacción:

**CAPÍTULO II**  
**DE LA DECLARATORIA**

3. En los artículos 1 y 3 sugerimos la eliminación de las comillas, en el entendido de que su uso es para indicar citas textuales, es decir, redactar las palabras tal y como fueron expresadas, lo que no se aplica en los casos de los artículos, ya que estos deben expresar mandatos directos y no motivaciones o citas textuales.

4. En artículo 16 y en su párrafo II, sugerimos quitarle el guion, a las palabras Sub-Director Técnico y el Sub-Director Administrativo, y unirlos, del siguiente modo:

**Artículo 16.- Subdirector Técnico y Subdirector Administrativo.** Con la finalidad de facilitar y descentralizar la labor del Director Ejecutivo, el Consejo de Desarrollo Ecoturístico de la provincia Montecristi, designará un Subdirector Técnico y un Subdirector Administrativo.

**Párrafo I:** El Consejo Directivo fijará los sueldos de estos profesionales.

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

5. Hemos observado que el proyecto de ley en su parte final, está dividida en un capítulo no numerado y en artículos numerado con números ordinales. Este tipo de redacción se hizo 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.



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

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.

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.

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

Tomando como base lo antes expuesto tenemos a bien sugerir que la iniciativa sea presentadas continuando la secuencia numérica de los artículos y bajo el capítulo de las disposiciones finales, partiendo de la necesidad de homogenizar con las disposiciones del manual de técnica legislativa del Senado de la República y la Cámara de Diputados, en la que la disposiciones finales se renumeran en artículos:

**CAPÍTULO VII**  
**DE LAS DISPOSICIONES FINALES**

**SECCIÓN I**  
**DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**Artículo 22. Presupuesto anual.** Se dispone consignar al Consejo de Desarrollo Ecoturístico de la Provincia Montecristi, en el capítulo correspondiente al Ministerio de Turismo, en la Ley de Presupuesto General del Estado, durante cuatro años, la suma de cinco millones de pesos anuales, a partir del presupuesto del año siguiente a la entrada en vigencia de esta ley.

**Artículo 23. Inicio de operaciones.** El Consejo de Desarrollo Ecoturístico de la provincia Montecristi iniciará sus operaciones noventa días a partir de la entrada en vigencia de esta ley.



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

**SECCIÓN II**  
**DE LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS**

**Artículo 24. Reglamento de aplicación.** A partir de la entrada en vigencia de esta ley, el Poder Ejecutivo debe dictar el reglamento de aplicación, en un plazo no mayor de ciento veinte días.

**Artículo 25. Reglamento interno.** En un plazo de noventa días a partir de la entrada en vigencia de esta ley, el Consejo de Desarrollo Ecoturístico debe elaborar su reglamento Interno.

**SECCIÓN III**  
**DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

**Artículo 26. Derogación.** Quedan derogados los artículos 1 y 3, de la Ley No. 241, del 19 de noviembre del año 1984, que declara Zona Turística la provincia Montecristi, y declara Monumento Histórico la casa donde fue firmado el manifiesto Máximo Gómez y José Martí.

**SECCIÓN IV**  
**ENTRADA EN VIGENCIA.**

**Artículo 27. Entrada en vigencia.** Esta ley entra en vigencia después de su promulgación y publicación según lo establecido en la Constitución de la República y transcurrido 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,

**Welnel D. Feliz.**  
Director

WF/og