



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

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DITEREL 021/2019

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 : Opinión sobre proyecto de ley que declara la provincia de La Vega Ecoturística Sostenible.

Ref. : Expediente No. 00921. Of.: 003611 d/f 31-01-19

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: El presente proyecto de ley tiene como objetivo declarar la Ciudad de La Vega Ecoturística Sostenible.

SEGUNDO: Este proyecto fue sometido por el señor **Euclides Rafael Sánchez Tavares**, senador por la provincia La Vega.

Facultad Legislativa Congressional:

La facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está sustentada en el artículo 93, numeral q), que establece: ***"Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado o contraria a la Constitución"***.

Procedimiento de Aprobación

Por su naturaleza, el presente proyecto de ley para los fines de su aprobación, se rige por lo establecido en el artículo 113 de la Constitución de la República, que

establece: *"Las Leyes ordinarias son aquellas que por su naturaleza requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los presentes de cada cámara".*

Desmonte Legal

El Proyecto de Ley tiene como antecedentes las siguientes disposiciones legales:

VISTA: La Constitución de la República Dominicana;

VISTA: La Ley No. 541 de fecha 31 de diciembre del año 1969, Ley Orgánica de Turismo;

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

VISTA: La Ley 158-01, del 9 de octubre del año 2001, de Fomento y 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;

VISTA: La Ley 202-04, del 30 de julio de 2004, Ley Sectorial de Áreas Protegidas.

Impacto de Vigencia.

La Vega es una de las 31 provincias de la República Dominicana, con una superficie de 2287 kilómetros cuadrados, se encuentra casi en el centro de la República Dominicana, bajo el nombre de Concepción de La Vega y fue una de las cinco provincias originales creadas por la Constitución de San Cristóbal en 1844. Está dividida actualmente en cuatro municipios: La Vega, cabecera provincial, Constanza, Jarabacoa y Jima Abajo.

Esta provincia cuenta con una gran diversidad de ecosistema de gran importancia para el país por lo que podemos encontrar unas 12 áreas protegidas, agrupadas en 4 categorías de manejo que son las siguientes: Área de Protección Estricta, Monumento Natural, Paisaje Protegido y Parque Nacional, ocupando una superficie de 740.47 km² lo que corresponde al 32.3% del área total de la provincia se encuentran protegidos, lo que constituye un poderoso potencial ecoturístico, calificada para que la ciudad de La Vega sea declarada Ecoturística Sostenible



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

Análisis legal

1. Del análisis del proyecto de ley, observamos que no posee elementos que contravengan normas legales y se muestra cónsono con la legislación del país, sin embargo, debemos señalar lo siguiente:

1.1. 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.

- 1.1. 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."***
- 1.2. 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 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 Ministerio sea de dependencia, dada la naturaleza de su competencia se relacionarán jerárquicamente en una estructura descendente de acuerdo a los siguientes niveles: viceministerios, direcciones generales, direcciones, departamentos, divisiones y secciones.

- 1.3. De lo anteriormente expuesto se desprende, que el Consejo de Desarrollo Ecoturístico de la Provincia La Vega, no atiende a ninguno de estos criterios, en virtud de que su Concejo, no está bajo ninguna estructura organizativa de



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

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.

- 1.4. 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.
- 1.5. 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 de La Vega, 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

Del análisis constitucional observamos lo siguiente:

1. El artículo 7 en su numeral 10 dispone como miembro del Consejo a un Representante de la Oficina de Gestión Senatoria. Al respecto, si bien el mandato no se refiere a que un legislador sea miembro del Consejo, indica que lo será un representante de la oficina senatorial. Sobre ello, las limitaciones



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

referidas a que un legislador sea parte de un órgano estatal, consagrado en la Constitución y refrendado por la sentencia **TC/00234/14**, no debe interpretarse como una limitación al legislador mismo, sino también, al congreso mismo y a personas que actúen en representación del Congreso y más aún de un empleado de una oficina Senatorial el cual no solo es un dependiente del Senado sino que es de libre nombramiento y remoción a cargo del Senador correspondiente. Naturalmente, las limitaciones a la intervención del legislador no debe verse como una limitación intuitu persona, sino al órgano fiscalizador del cual depende, pues, como estableció el Tribunal Constitucional, *"[...] se genera la existencia de una contraposición de funciones, por cuanto no se permite que los senadores y diputados puedan participar en el cumplimiento de las actividades ejecutivas administrativas que realiza el Poder Ejecutivo, salvo lo dispuesto en la Constitución para el necesario control recíproco entre los poderes públicos". "De allí que "[...] los senadores y diputados no pueden ejercer funciones o formar parte de los organismos o entidades pertenecientes al Poder Ejecutivo o al Poder Judicial", entendiéndose que el ejercicio de las funciones las realiza por la vía de la institución a la que pertenece.*

2. Otro punto importante lo constituye que los criterios indicados precedentemente enlazan con la función de fiscalización y control del Congreso, por lo que el TC estatuyó: *"Además el artículo núm. 93.2, letra f), pone a cargo de los congresistas la supervisión de todas las políticas públicas que implementen el gobierno y todas sus instituciones autónomas y descentralizadas, sin importar su naturaleza y alcance, lo cual hace incompatible su función de supervisión (Congreso Nacional) con la dirección [...]"* y ese ejercicio lo realiza precisamente desde el Senado de la República, órgano estatal al que dependen las oficinas senatoriales.

Análisis técnico

Del análisis técnico del proyecto observamos lo siguiente.

- 1.- El contenido del proyecto se refiere a la declaratoria de la Vega como Provincia Ecoturística, sin embargo, debemos señalar que tales mandatos no son cónsono con el título del proyecto que dice: LEY QUE DECLARA LA CIUDAD DE LA VEGA ECOTURISTICA SOSTENIBLE. A todas luces se trata de un título que no identifica con precisión el contenido, además de que es contradictorio con el cuerpo legislativo, por lo que recomendamos el siguiente título:

Ley que Declara a la Provincia La Vega como Provincia Ecoturística



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

2.- En el **capítulo II** sugerimos eliminar **"DE LA PROVINCIA ECOTURISTICA"**, y agregar en cambio **DE LA DECLARATORIA**, ya que ese capítulo se trata la declaratoria de la provincia La Vega como provincia ecoturística.

3.- El título II se refiere a la provincia Concepción de la Vega, al respecto, este es el nombre destinado por la ley 5220 sobre división territorial para la ciudad, no para la provincia, el nombre de la provincia es Provincia La Vega, por tanto, el epígrafe del capítulo debe decir:

DEL CONSEJO DE DESARROLLO ECOTURISTICO DE LA PROVINCIA LA VEGA

4.- En los **artículos 5, artículo 13 numerales 16 y 17 17 y el artículo 16 y 17** así como en la disposición transitoria tercera, se debe mantener el principio de homogeneidad de que aparezca igual el nombre del Consejo, ya que en su creación en el **artículo 4** se crea como Consejo para el Desarrollo Ecoturístico de la Provincia La Vega, no apareciendo así en los citados artículos, lo que sugerimos aparezca en toda la ley como está en el artículo.

5.- La estructura interna del proyecto se divide en capítulos y en tal sentido hemos observado que la numeración no es correlativa, pues del capítulo V salta al capítulo VII. Corregir el capítulo VII como **CAPÍTULO VI**.

Después de lo analizado y expresado, **SOMOS DE OPINION**, que la comisión encargada del conocimiento del proyecto de Ley se aboque a su estudio, pudiendo observar los elementos antes indicados.

Atentamente,

Welnel D. Feliz.
Director

WF