



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
Año del Fomento las Exportaciones

Santo Domingo de Guzmán

DETEREL 96/2018.

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 Dajabón Provincia Ecoturística

Referencia : Oficio No.01945 de fecha 02 de abril del 2018
Expediente No. (00601-2018-PLO-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 velar por la conservación y uso sostenible de los recursos naturales y declarar la Provincia Dajabón Provincia Ecoturística.

SEGUNDO: Este proyecto fue sometido por la señora Rosa Sonia Mateo, Senadora de la República, por la provincia Dajabón, depositado en fecha 08 de marzo del 2018.



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."*

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:

1. La Constitución de la República Dominicana;
2. La Ley No. 202-04, "Ley Sectorial de Áreas Protegidas", de fecha 30 de julio del año 2004;
3. La Ley No. 158-01, sobre Fomento al Desarrollo Turístico Para los Polos de Escasos Desarrollo y Nuevos Polos en Provincias y Localidades de Gran Potencialidad y sus Modificaciones, de fecha 9 de octubre del 2001;
4. La Ley No. 64-00 sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, de fecha 18 de agosto del año 2000;
5. La Ley No. 541 "Ley Orgánica de Turismo", de fecha 31 de diciembre del año 1969.



Impacto de Vigencia.

La iniciativa legislativa busca declarar La provincia Dajabón, 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 y con 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 con la acción productiva de la sociedad, generadora de empleos, ingresos y nuevos procedimientos, formas y técnicas de vida y de trabajo en las zonas rurales y urbanas.

Análisis Legal

Después de analizar el proyecto de ley en los aspectos legal, constitucional y de la técnica legislativa, ENTENDEMOS oportuno hacer los siguientes señalamientos:

1. Los VISTOS son "textos legales que ha investigado el legislador para presentar un proyecto de ley", sugerimos corregir el nombre de las siguiente leyes: Ley No.158-01, y Ley No. 64-00, colocando el nombre como fue publicada en la gaceta oficial, para evitar confusión en los mismos, de igual manera *para su elaboración se precisa identificar la norma jurídica en el siguiente orden*: por su número, fecha y nombre correcto, y en orden cronológico. En tal sentido, observamos que los antecedentes legales no presentan lo anteriormente señalado, por lo que sugerimos la siguiente redacción ver la siguiente redacción:

Vista: La Constitución;

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

Vista: 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 No. 158-01, del 24 de julio 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;



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

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

2. Observamos que El artículo 4 del proyecto de ley establece: "Se crea el consejo de desarrollo Ecoturístico de la provincia Dajabón, una entidad sin fines de lucro, como organismo regulador de todas las actividades ecoturística.

En ese sentido debemos sugerir la eliminación de la oración "entidad sin fines de lucros", ya que este tipo de asociaciones son reguladas por la Ley No. 122-05, en su Artículo 2 establece que las asociaciones sin fines de lucro son las siguientes: "A los fines de la presente ley, se considera Asociación sin Fines de Lucro, el acuerdo entre cinco o más personas físicas o morales, con el objeto de desarrollar o realizar actividades de bien social o interés público con fines lícitos y no tengan como propósito u objeto el obtener beneficios pecuniarios o apreciables en dinero para repartir entre sus asociados." Y la misma no atiende a la naturaleza de esta ley. Por lo que sugerimos la siguiente redacción:

"Artículo 4 Creación. Se crea el Consejo de Desarrollo Ecoturístico de la provincia Dajabón, como órgano rector de la promoción y regulación de las actividades ecoturísticas de la provincia Dajabón".

3. Observamos que en el Artículo 7, del proyecto de ley, se establece la integración del Consejo de Desarrollo Ecoturístico de la provincia Dajabón, entre sus integrantes se señala en su numeral 3, "3) *El Ministro de las Fuerzas Armadas o su representante*" En ese sentido, a tenor del artículo 3 de la Ley No. 139-13, del 13 de septiembre de 2013, Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la República Dominicana, No. 139-13 del 13 de septiembre de 2013, se establece que el "Ministerio responsable de la dirección y conducción general de las Fuerza Armadas y sus dependencias, se denominará "Ministerio de Defensa", por lo que sugerimos la siguiente redacción en el artículo 7, numeral 3) del proyecto de ley:

"3) El Ministro de Defensa o su representate".

4. De igual manera hemos observado que en el artículo 7, numerales 7, 8,9, 10,11 y 12, no establecen la forma de elegir dichos representantes por lo que sugerimos que los mismos sean establecido en dicho proyecto.

7) Un representante de la Cámara de Comercio y Producción de la Provincia, escogido entre ellos mismos;



- 8) Un representante de las Organizaciones Ecológicas de la Provincia, escogido entre ellos mismos;
 - 9) Un representante de los proyectos turísticos de la provincia; y/o Ecoturístico; escogido entre ellos mismos;
 - 10) Un representante de la filial provincial Colegio Dominicano de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores (CODIA), escogido por el CODIA;
 - 11) Un Asesor de los sectores agropecuario, industrial y universitario, escogido entre ellos mismos;
 - 12) El Director Ejecutivo quien funge como Secretario con voz, pero sin voto, escogido por dicho sector.
5. En cuanto al artículo 20 del presente proyecto de ley observamos que establece que el Consejo de Desarrollo Ecoturístico tiene a su cargo la recaudación, administración, inversión y custodia de los bienes y recursos del fondo. En este sentido tenemos a bien decirle, que dentro de las atribuciones del Consejo están las de promoción y regulación de actividades, no así las de administración, inversión y custodia de los bienes, en razón de que estas son atribuciones operativas, propias del Director el brazo ejecutor de dicho órgano, en virtud de los parámetros establecidos en la Ley No. 247-12, de fecha 09 de agosto del 2012, Ley Orgánica de la Administración Pública.
6. Observamos en la disposición transitoria tercera que establece lo siguiente: "Tercera: Reglamento Interno. En un plazo de noventa (90) días a partir de la entrada en vigencia de esta ley, el Consejo de Desarrollo Ecoturístico debe elaborar su Reglamento Interno". En este sentido tenemos a bien señalar que conforme a lo establecido en la Constitución en su artículo 128, literal b) el cual establece lo siguiente: *"b) Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. Expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesaria"*, observamos que es atribución exclusiva del Poder Ejecutivo la creación de los reglamentos por lo que les sugerimos la siguiente redacción:
- "Tercera: Reglamento Interno. De esta norma será elaborado por el Poder Ejecutivo con la colaboración del Consejo de Desarrollo Ecoturístico, en un plazo de noventa (90) días a partir de la entrada en vigencia de esta ley"*.



7. Es importante señalar que sin menoscabo de que en los últimos años el Congreso se ha abocado a aprobar leyes tendentes a crear provincias ecoturísticas con consejos 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.
 - 7.1. 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.”*
 - 7.2. 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.*
 - 7.3. *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.*
 - 7.4. De lo anteriormente expuesto se desprende, que el Consejo de Desarrollo Ecoturístico de la provincia Dajabón 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.



- 7.5 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.
- 7.6 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 Dajabón, que tendrá como órgano de administración al consejo y a la dirección ejecutiva.

Análisis Constitucional

La presente iniciativa referida en el asunto, es cónsona con las siguientes disposiciones establecidas en nuestra Constitución:

- 1) 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.
- 2) Artículo 10.-Régimen fronterizo, de declarar de "supremo y permanente interés nacional la seguridad, el desarrollo económico, social y turístico de la Zona Fronteriza.....", en el caso que nos compete la provincia de Dajabón forma parte de la "Zona Fronteriza".

Artículo 237. -Obligación de identificar fuentes. " *No tendrá efecto ni validez la ley que ordene, autorice un pago o engendre una obligación pecuniaria a cargo del Estado, sino cuando esa misma ley identifique o establezca los recursos necesarios para su ejecución.* ", este requisito constitucional está consignado en el artículo 19 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,



SENADO REPÚBLICA DOMINICANA

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.

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.

Por tanto, la iniciativa objeto de este análisis, no contraviene ninguna norma constitucional al respecto.

Análisis de la Técnica Legislativa

Después de analizar el proyecto de ley en el aspecto de la 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 de la ley debe responder al fin perseguido por el proyecto de ley, 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 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 Dajabón, como Provincia Ecoturística.

2. En el artículo 2 de la iniciativa legislativa hemos observado que expresa: *“Ámbito de Aplicación. El ámbito de aplicación de esta ley es para todas las actividades ecoturísticas que se realicen en cada uno de los municipios que conforman la provincia Hermanas Mirabal.”*

Al respecto es preciso señalar que el objeto del presente proyecto de ley es la declaratoria de “Provincia Ecoturística” a la provincia Dajabón, por lo que el ámbito de aplicación de la ley debe responder a la provincia Dajabón y los municipios que la conforman, no así a la provincia Hermanas Mirabal, por lo que sugerimos sustituirlo, para que se lea de la siguiente manera:



"Artículo 2.-Ámbito de aplicación. El ámbito de aplicación de esta ley es para la provincia Dajabón y los municipios que la integran."

3. El artículo 5 de la referida iniciativa se expresa: *"Artículo 5.- Sede. La Sede del Consejo de Desarrollo Ecoturístico de la provincia Dajabón está en la provincia de Dajabón."*

Observamos que resulta genérico e impreciso al no establecer con exactitud en cual municipio de la provincia estará ubicada la sede, ni tampoco lo remite a los reglamentos, Por lo que sugerimos que sea establecido este aspecto, con la finalidad de dotar de claridad la norma.

4. En el artículo 7 que trata sobre la integración del consejo, sugerimos fusionar el numeral 1 con el artículo 8, ya que resulta redundante que ambos establezcan que la presidencia del consejo le corresponde al Ministro de Turismo, por lo que al fusionarlo sugerimos la eliminación del artículo 8.

4.1. Sugerimos que el párrafo único del artículo 8 que establece que a falta del Ministro de Turismo las sesiones del consejo sean presididas por un Viceministro nombrado para tales fines, sea homogeneizado con el numeral 1 del artículo 8, y sea éste literal que aborde el referido aspecto, por lo que sugerimos la eliminación del párrafo único, resultando la siguiente redacción alterna:

"El Ministro de Turismo quien preside el Consejo, y a falta de este un Viceministro Turismo nombrado para tales fines;"

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,

Welnel D. Feliz.
Director

WF/RC/GC/OG