



**SENADO**  
REPÚBLICA DOMINICANA  
**Departamento Técnico de Revisión Legislativa**  
"Año de la Innovación y Competitividad"

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

**DETEREL 338/2019.**

A la : Comisión Permanente de **Turismo**.

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 a la Provincia Bahoruco como provincia de turismo sostenible.

Ref. : Oficio No. **00008851** de fecha 14-10-2019, Expediente No.**1152 -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:**

**Primero:** Se trata de un proyecto de ley que tiene por objeto declarar a la provincia Bahoruco como provincia de turismo sostenible.

**Segundo:** Este proyecto fue sometido por el señor **Manuel Antonio Paula**, senador de la república por la provincia Bahoruco, en fecha 3 de septiembre de 2019.

**Facultad Legislativa Congresual:**

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**".



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Departamento Técnico de Revisión Legislativa**  
**"Año de la Innovación y Competitividad"**

**Desmonte legal.**

**VISTA:** La Constitución de la República Dominicana.

**VISTA:** La Ley 541, del 31 de diciembre de 1969, Ley Orgánica de Turismo de la República Dominicana.

**VISTA:** La Ley 16-95, del 20 de noviembre de 1995, sobre Inversión Extranjera.

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

**VISTA:** Ley 158-01 del 9 de octubre de 2001 sobre fomento al desarrollo turístico para los polos de escaso desarrollo y nuevos polos en provincias y localidades de gran potencialidad, que crea El Fondo Oficial de Promoción Turística.

**Impacto de Vigencia.**

La provincia Bahoruco es reconocida por su producción de plátanos, uvas y café y cuanta con atractivos turísticos como el Lago Enriquillo, el lago más grande en el Caribe y el balneario Las Marías, un oasis de agua fría y cristalina que invita a los visitantes a sumergirse en ella, con esta ley se busca impulsar el turismo en la provincia Bahoruco, declarándola provincia de turismo sostenible, con la finalidad de fomentar las actividades turísticas, ecoturísticas y de turismo histórico y cultural y velar por la conservación y uso sostenible de los recursos naturales y sentar las bases para su auto sostenibilidad, en beneficio del desarrollo económico y social de la provincia y del país.

Gracias a la diversidad de relaciones implicadas en la actividad turística, el turismo sostenible tiene la capacidad de actuar como catalizador de cambio en el mundo, beneficiando a la lucha de causas como el hambre, la paz y seguridad, el fomento de las economías locales.

Por todo lo anteriormente planteado entendemos que el presente proyecto de ley es factible.

**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,



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Innovación y Competitividad"

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.

- 1.2. 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."*
- 1.3. 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.

- 1.4. De lo anteriormente expuesto se desprende, que el el Consejo de Desarrollo de Turismo Sostenible de la Provincia Bahoruco, no atiende a ninguno de estos criterios, en virtud de que su Concejo, 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 al Ministerio de Turismo, ni tampoco bajo la estructura de un órgano autónomo y descentralizado, tales como los institutos o corporaciones.



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Innovación y Competitividad"

- 1.5. Consideramos que en la especie, la naturaleza de la declaratoria de una provincia turismo sostenible es la promoción de la provincia en los campos del turismo y del 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.
- 1.6. 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 Desarrollo de Turismo Sostenible de la Provincia Bahoruco, 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, pudiendo hacerlo como está planteado en el proyecto de ley objeto de este informe.

### Análisis Constitucional

La presente iniciativa de ley busca declarar la provincia Bahoruco como "Provincia de Turismo Sostenible" y contempla la creación del Consejo de Desarrollo de Turismo Sostenible de la Provincia Bahoruco, al tiempo que establece algunos aspectos básicos de los denominados organismos autónomos y descentralizados del Estados consagrados en el artículo 141 de la Constitución dominicana, el cual expresa:

**Artículo 141. – Organismos autónomos y descentralizados.** La ley creará organismos autónomos y descentralizados en el Estado, provistos de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica. Estos organismos estarán adscritos al sector de la administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector. La ley y el



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Innovación y Competitividad"

**Poder Ejecutivo regularán las políticas de desconcentración de los servicios de la administración pública.**

Es así que, la pieza legislativa objeto de este análisis, le otorga personalidad jurídica, autonomía administrativa, financiera y técnica al Consejo de Desarrollo de Turismo Sostenible de la provincia Bahoruco y consagra la vigilancia o tutela administrativa al Ministerio de Turismo, es decir que, la transferencia de competencias administrativas, funcionales y financieras a los organismos autónomos por parte del Estado no quiere decir una ausencia de control, sino un mayor margen de libertad en cuanto a sus actuaciones, pero sujeto a la vigilancia o tutela del ministerio al cual están adscritos, y tal adscripción le viene dada con el objetivo de cumplir con los principios de las políticas públicas de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación consagrados mediante el artículo 138 de nuestra Constitución.

Otro punto importante, lo constituye el Capítulo V de la iniciativa, que trata de donde provendrán los recursos financieros para el funcionamiento del Consejo, pues tal como establece la Constitución dominicana en su artículo 237:

**"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".**

La norma constitucional precedente refiere a un requisito adicional de contenido que debe cumplir toda ley, tanto aquella que autoriza la erogación de fondos como la que ordena el pago o engendre una obligación pecuniaria a cargo del Estado dominicano, de identificar de manera obligatoria de donde provendrán las fuentes pecuniarias para la ejecución de la norma y tal ausencia afecta la validez de la propia norma, en ese sentido, será suficiente con indicar los recursos disponibles a tales fines, tal como lo establece la iniciativa en estudio.

Por tanto, este proyecto de ley que Declara la Provincia Bahoruco como Provincia de Turismo Sostenible, no contraviene las normas establecidas en nuestra Carta Magna.

### Análisis de la Técnica Legislativa

Del análisis técnico del proyecto observamos lo siguiente:

1. Sugerimos eliminar del título el término " **PROYECTO DE**", en virtud de que el mismo responde al estado del expediente cuando es sometido ante una de las cámaras legislativas y no al nombre que llevara el mismo una vez curse los trámite constitucional legislativo y sea convertido en ley. ***Al respecto el Manual de Técnica Legislativa, punto 5.2, establece: "La norma debe de estar relacionada con el tiempo en que la ley entra en vigencia y se aplica, no con el que se la elabora y se aprueba".***



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Innovación y Competitividad"

Dando como resultado la siguiente redacción:

### **Ley que Declara a la Provincia Bahoruco como Provincia de Turismo Sostenible**

2. En cuanto al artículo 8 del proyecto de ley, el cual establece la composición del consejo, sugerimos agregar en el numeral 1 que la representación dentro del consejo en los casos de falta del Ministro de Turismo, recaiga sobre un Viceministro de turismo, y no la expresión genérica de "un representante", esto con la finalidad de fortalecer la operatividad y el funcionamiento del consejo, respetando además el orden jerárquico y funcional de la organización de los ministerios. De lo antes señalado sugerimos la siguiente redacción:

*El Ministro de Turismo quien lo preside, y a falta de éste, un Viceministro de Turismo designado para tales fines;*

3. Observamos en el numeral 15 del artículo 13 del proyecto de ley, el cual trata como parte de las atribuciones del consejo el de: "**Aprobar el reglamento operativo interno del Consejo de Desarrollo de Turismo Sostenible**"; no establece quien se encarga de su elaboración, lo que crea un vacío en la ley y laguna en su aplicación. Es por lo antes señalado que sugerimos que sea agregado a este numeral, la elaboración del reglamento interno por parte del director ejecutivo. De lo antes expresado, presentamos la siguiente redacción:

*15) Aprobar el reglamento operativo interno del Consejo de Desarrollo de Turismo Sostenible, elaborado por el director ejecutivo;*

- 3.1 Del mismo, para mantener un orden lógico dentro del proyecto de ley, como resultado de esa modificación, es preciso agregar como parte de las atribuciones del director ejecutivo la elaboración del reglamento operativo; por lo que sugerimos la inserción como un numeral 13 dentro del artículo 16 del proyecto de ley, que exprese:

*13) Elaborar el reglamento operativo interno del Consejo de Desarrollo de Turismo Sostenible de la de la provincia Bahoruco.*

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*