



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

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DETEREL 069/2018.

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 de Pago por Servicios Ambientales.

Ref. : Oficio **No. 01881** de fecha 19 de marzo del 2018
Expediente **No. 00593-2018-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:

PRIMERO: Se trata de un Proyecto de Ley de Pago por Servicios Ambientales, mediante el cual se busca establecer un instrumento de carácter económico, que contribuya a preservar los recursos naturales de las necesidades de los humanos, de manera que se protejan en vez de hacer un uso inadecuado y/o destruirlos.

SEGUNDO: Este proyecto proviene del Senador de la Provincia La Vega, Ing. Euclides Rafael Sánchez Tavarez, depositado en fecha 28 de febrero del 2018.

Facultad Legislativa Congressional:

La facultad legislativa congressional 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".



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

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:

- a) La Constitución de la República.
- b) La Ley No. 64-00, del 18 de agosto de 2000, que crea la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- c) La Ley Sectorial de Áreas Protegidas, No.202-04, del 30 de julio de 2004;
- d) La Ley No.57-07, del 7 de mayo de 2007, sobre Incentivo al Desarrollo de Fuentes Renovables de Energía y de sus Regímenes Especiales;
- e) La Ley No.1-12, del 25 de enero de 2012, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030;
- f) El Decreto No.79-01, del 16 de enero de 2001, dispone que el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI), mantendrá el control de los principales canales construidos por el Estado Dominicano
- g) El Decreto No.226-07, del 19 de abril de 2007, dispone que los fondos recaudados por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con la excepción de los fondos correspondientes al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, conforme Decreto No.222-06, sean utilizados para la implementación del Proyecto Quisqueya Verde;
- h) El Decreto No.601-08, del 20 de septiembre de 2008, que crea e integra el Consejo Nacional para el Cambio Climático y Desarrollo Limpio;
- i) El Decreto No.783-09, del 21 de octubre de 2009, que regula el funcionamiento del Fondo Nacional para el Medio Ambiente y Recursos Naturales (FONDO-MARENA), creado en virtud del Art.71 de la Ley No.64-00, del 18 de agosto de 2000.

Legislación Comparada

Costa Rica. Es uno de los países con más avances en el reconocimiento de dichos servicios. En este País, el pago por servicios ambientales (PSA) en cuencas se



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

basa en el esquema estatal oficial establecido en la Ley Forestal y su reglamento, en esquemas particulares con respaldo legal establecidos por empresas, y en convenios entre el Estado y empresas públicas o privadas.

En cuanto al esquema estatal, la Ley Forestal 7575 de Costa Rica introduce el concepto de servicios ambientales como "los que brindan los bosques y plantaciones forestales y que inciden directamente en la protección y mejoramiento del medio ambiente" Esta ley reconoce cuatro servicios ambientales: protección de la biodiversidad, mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, belleza escénica y protección del recurso hídrico.

Los servicios ambientales se pagan a propietarios privados de tierras que desarrollen en ellas actividades de reforestación, protección de bosques, o manejo de bosques naturales. En el 2002 se incorporó, mediante un decreto ejecutivo, a las plantaciones agroforestales.

Los costarricenses están de acuerdo en pagar por los servicios ambientales de los bosques; el servicio mejor valorado por la población es la protección del agua.

Esta Ley crea el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), órgano adscrito al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), que entre otros, tiene el objetivo "captar financiamiento para el pago de los servicios ambientales que brindan los bosques, las plantaciones forestales y otras actividades necesarias para fortalecer el desarrollo del sector de recursos naturales, que se establecerá en el reglamento de esta Ley". Esta Ley también le da contenido presupuestario al pago de servicios ambientales (PSA), al establecer que un tercio de lo recaudado por el impuesto selectivo de consumo a los combustibles y otros hidrocarburos (3.5% a partir del 2001) debe dedicarse a programas de compensación a los propietarios de bosques y plantaciones forestales, por los servicios ambientales que esos sistemas brindan.

Posteriormente mediante El Decreto Ejecutivo No. 30762 del 9 de octubre del 2002, centraliza en FONAFIFO toda la gestión estatal de PSA, siendo actualmente responsable de recibir, evaluar y aprobar las solicitudes de los propietarios que deseen someter sus fincas y bosques al programa, así como de definir las áreas prioritarias para la ejecución del programa y hacer el control y seguimiento de los proyectos aprobados.

En este esquema estatal, son sujetos del PSA, aquellas personas físicas o jurídicas que de muestren que son dueños de una propiedad y voluntariamente comuniquen el deseo de someter sus tierras bajo alguna modalidad de producción forestal. Esta relación entre el Estado y el propietario privado se formaliza mediante un contrato, estipulado en el manual de procedimientos para el PSA, en el cual se definen, ente



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

otros elementos, las características de la propiedad, del propietario, la modalidad de producción forestal, el plazo del contrato, el monto y distribución de los pagos y los compromisos del propietario.

El sistema se financia, principalmente, bajo el principio de cobrar por los servicios ambientales a quienes se benefician de ellos, y transfiriendo estos recursos (pago) a los dueños de bosques, plantaciones forestales y agroforestales que los producen, al mantener sus tierras con esas coberturas.

El manual de procedimientos para el pago de servicios ambientales de Costa Rica (MINAE, 2000) establece tres modalidades de combinación de usos de la tierra y sistemas de producción que son sujetos de este reconocimiento: protección de bosques, reforestación y manejo de bosques (actualmente esta última modalidad está excluida desde el año anterior, 2002).

Los montos y plazos de pago son diferentes para cada una de las modalidades. Los montos se establecen en el primer trimestre de cada año y deben actualizarse según la tasa de devaluación del colón con respecto al dólar. Para todas las modalidades los pagos se realizan en un plazo de cinco años, los contratos tienen diferentes plazos. Los contratos de PSA-Protección tienen una duración de cinco años; los de PSA-Manejo: 10 años y los PSA-Reforestación: un plazo igual al tiempo de cosecha de la especie, siempre que ésta no exceda de 15 años, en cuyo caso sería el plazo de vigencia.

La protección del recurso hídrico es uno de los servicios más importantes por su valor estratégico para la sociedad, principalmente en aquellos casos en que el bosque protege el agua que es utilizada para la producción de energía hidroeléctrica y consumo humano, uso doméstico, industrial y productivo.

Algunos estudios muestran que el servicio mejor valorado por la población es la protección del agua. Además la población considera que la protección del agua es un servicio que le beneficia directamente, mientras que otros como la protección de la biodiversidad, la mitigación de gases de efecto invernadero y la belleza escénica son beneficios indirectos.

Aunque la legislación vigente establece el reconocimiento de los servicios ambientales, sin embargo su cobro no es de carácter obligatorio. Por esta razón, FONAFIFO en alianza con otras instituciones, organizaciones y empresas se ha dado a la tarea de establecer convenios y contratos que han generado una importante experiencia, algunos de los cuales se relacionan directamente con el PSA en cuencas hidrográficas.



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

En conclusión, Costa Rica muestra avances importantes en el PSA en cuencas, tanto a través del esquema estatal como de convenios con empresas públicas y privadas. Estas experiencias pueden servir de ejemplo a otros países de América Latina que quieran promover estos esquemas de manejo y conservación de los recursos naturales y de equidad social.

Análisis Legal.

Después de analizar el Proyecto de Ley en los aspectos constitucional, legal, lingüístico y de técnica legislativa **ENTENDEMOS** pertinente hacer las siguientes observaciones:

1.El Artículo 10 del proyecto de Ley establece la creación del consejo consultivo: ***"Se crea el Consejo Consultivo de Pago y Compensación por Servicios Ambientales como órgano asesor del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para todo lo relacionado con la aplicación de la presente ley"***. Sin embargo debemos señalar que la Ley No. 247-12 en su artículo artículo 35 establece como debe ser creados los consejos consultivos y la información que debe definir la ley tales como: organización interna; su funcionamiento y su dependencia al ministerio a fin a su misión. Los Consejos consultivos están adscritos a los ministerios que le competen, por lo que sugerimos sea readecuado atendiendo a los criterios establecidos por la ley de Administración Pública, por lo que recomendamos la siguiente redacción alterna:

"Artículo 10.- Creación del Consejo. Se crea el Consejo Consultivo de Pago y Compensación por Servicios Ambientales o Ecosistémicos como órgano asesor del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para todo lo relacionado con la aplicación de la presente ley.

Artículo 11. Adscripción al Consejo. El Consejo Consultivo de Pago y Compensación por Servicios Ambientales o Ecosistémicos, está adscrito al Ministerio de Medio Ambiente, quien ejerce sobre éste la vigilancia, a los fines de verificar que su funcionamiento se ajuste con las disposiciones legales establecidas.

2. En ese mismo orden debemos señalar que los Consejos Consultivos son órganos de asesoramiento, por lo que sus atribuciones no pueden ser de carácter operativo por lo que sugerimos readecuar el numeral 2 del artículo 12 para que se lea de la siguiente manera:

Artículo 12.- Atribuciones del Consejo Consultivo. Son atribuciones del Consejo Consultivo: Definir la política de inversión anual para el pago y compensación de servicios ambientales o ecosistémicos, así como:



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

1. Conocer los planes y programas anuales;
2. **Asesorar y orientar al Ministerio de Medio ambiente en todo lo relativo a la aplicación de la presente ley.**
3. Conocer de los informes anuales de ejecución de los planes y programas;
4. Hacer las recomendaciones al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales que considere pertinente para cumplir con los propósitos de la presente ley.
5. Las demás atribuciones que le sean dadas por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales para dar cumplimiento a esta Ley y a su Reglamento General de Aplicación.

3. El artículo 13 de la iniciativa legislativa establece la creación de los Comités de Acompañamiento de Cuencas Hidrográficas, sin embargo, debemos señalar que de acuerdo a la ley 247-12, Ley Orgánica de Administración Pública en su artículo 36 Comisionados y comisiones. *El o la Presidente de la República , a propuesta del Consejo de Ministro , podrá designar y crear comisiones presidenciales o interministeriales, permanentes o temporales , integradas por funcionarios públicos y personas especializada , para el examen y consideración en la materia que se determine en el derecho de creación.*

Las Comisiones presidenciales o interministeriales también podrán tener por objeto la coordinación de criterios y el examen conjunto de materias asignadas a diversos ministerios. El decreto de creación determinara quien habrá de presidir las comisiones presidenciales o interministeriales. Su dependencia funcional será al o la Presidente de la República y su adscripción administrativa al Ministerio de la Presidencia. Sus conclusiones y recomendaciones serán adoptadas por mayoría absoluta e votos.

La creación de órganos temporales, tales como los programas, proyectos, consejos, comités, comisiones o comisionados, sean consultivos o decisorios estará condicionada por una cláusula de caducidad automática al cabo del cumplimiento de su misión y por la suspensión de la atribución de recursos presupuestarios" En ese sentido debemos señalar que la creación de comités de acompañamiento no puede ser creada mediante ley, sin embargo la ley puede mandar a su creación mediante reglamento a fin de que se dé cumplimiento a la forma en que debe ser creado, por lo antes expuesto sugerimos la siguiente redacción alterna:

" El Reglamento de aplicación de esta ley creará los Comités de Acompañamiento de Cuencas Hidrográficas para el pago por servicios ambientales o ecosistémicos como órgano de acompañamiento en calidad de asesor al Ministerio de Medio Ambiente y



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

Recursos Naturales para la implementación de la presente ley en las diferentes cuencas hidrográficas del país.

Párrafo 1.- Los integrantes de los Comités de Acompañamiento de Cuencas Hidrográficas para el pago y compensación por servicios ambientales o ecosistémicos serán establecidos en el reglamento general de aplicación de la presente ley.

3. El artículo 21 de la iniciativa legislativa establece: *Traslado de Recursos. Los organismos estatales que controlan, administran o regulan el uso de los servicios ambientales o ecosistémicos, considerados en la presente ley, que cobren directamente tasas vinculadas a estos servicios ambientales o ecosistémicos; deberán transferir mes por mes, sin ninguna reserva y sin descuentos, los recursos captados a la cuenta del Fondo Nacional para el Medio Ambiente y Recursos Naturales (Fondo MARENA).* En ese sentido debemos señalar que la presente ley crea una cuentas especializadas y subcuentas que formaran parte del Fondomarena, pero en el momento del traslado de los recursos captados por esta ley no hace referencia de la misma, es decir que se entiende que los fondos entraran al todo, no a la cuenta especializada creada para tales fines. Es importante señalar esto en virtud de que el fondomarena tiene sus especificaciones de cómo deben ser distribuidos sus fondos, por lo que sugerimos la siguiente redacción alterna:

"Traslado de Recursos. Los organismos estatales que controlan, administran o regulan el uso de los servicios ambientales o ecosistémicos, considerados en la presente ley, que cobren directamente tasas vinculadas a estos servicios ambientales o ecosistémicos; deberán transferir mes por mes, sin ninguna reserva y sin descuentos, los recursos captados a una cuenta especializada creada para tales fines en la cuenta del Fondo Nacional para el Medio Ambiente y Recursos Naturales (Fondo MARENA)

4. En otro orden hemos observado que el artículo 25 sobre las sanciones establece se castigara por la vía administrativa conforme lo establece la ley 64-00.

Artículo 25.- Incumplimiento. Toda persona física o jurídica que incumpla con los pagos de las tasas, tarifas y contribuciones y las disposiciones de esta ley, se castigará por las vías administrativas conforme lo establecido en el Artículo No. 167 de la Ley No.64-00.

Artículo 26.- Violación a la Ley. Toda persona física o jurídica que violare las disposiciones de esta ley y su reglamento general de aplicación compromete su responsabilidad administrativa y civil, correspondiendo al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y a cualquier interesado perseguir dicha violación a través de los procedimientos e instancias que establece el derecho común aplicable



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

Análisis Constitucional

La Iniciativa legislativa sobre Pagos por Servicios Ambientales, se fundamenta en el artículo 15 de Nuestra Carta Magna el cual expresa:

"El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencia para la vida. El consumo humano del agua tiene prioridad sobre cualquier otro uso. El Estado promoverá la elaboración e implementación de política efectiva para la protección de los recursos hídricos de la nación" Párrafo: Las cuencas altas de los ríos y las zonas de biodiversidad endémica, nativa y migratoria, son objeto de protección especial por parte de los poderes públicos para garantizar su gestión y preservación como bienes fundamentales de la Nación. Los ríos, lagos, lagunas, playa, y costas nacionales pertenecen al dominio público y son de libre acceso, observándose siempre el respeto al Derecho de propiedad privada. La ley regulará las condiciones, formas y servidumbres en que los particulares accederán al disfrute o gestión de dichas áreas".

1.- El referido artículo define el agua como patrimonio nacional estratégico, su consumo humano como prioritario sobre cualquier otro uso y el deber del Estado de promover políticas efectivas de protección de los recursos hídricos. El párrafo de ese artículo consagra por vez primera a nivel constitucional el libre acceso a playas, ríos y lagunas, con la obligación de los propietarios privados de soportar las servidumbres que por ley se establezcan a fin de garantizar este acceso.

1.2 Es decir, la Constitución de la República establece que se deben crear políticas públicas para la protección del recurso hídrico, definir las condiciones, formas y acceso para el disfrute del mismo, por lo que la presente iniciativa esta consoné con estos criterios.

Análisis Lingüístico y de Técnica Legislativa

Después de analizar el proyecto de ley en los aspectos lingüístico y de técnica legislativa ENTENDEMOS pertinente hacer las siguientes observaciones:

1. Observamos que el encabezado del proyecto de ley expresa:

SENADO REPUBLICA DOMINICANA
PROYECTO DE LEY DE PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES

Al respecto es precisos señalar, que en virtud de lo que establece el Manual de Técnica Legislativa, en su numeral 4.1.1.1.-Encabezado, conforme el Art. 108 de la Constitución, todas las leyes se encabezan de la siguiente forma:



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

EL CONGRESO NACIONAL
EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA.

2.- Sugerimos que cada título de los respectivos capítulos inicien con **DE LA...** seguido del nombre del capítulo, en el entendido de que las estructurar mayores que agrupan contenido se diferencia de las demás en cuanto su redacción partiendo además de la pluralidad de artículos que contengan.

3.- Sugerimos que los numerales de los incisos les sea colocado el paréntesis que lo separa del contenido del artículo, ya que es la forma lingüística correcta en la redacción de las leyes. Sugerimos el siguiente modo: 1).....,2).....3)..... en los artículos 3, 4, 5, 11,12 y 17.

4.- El proyecto de ley en sus artículos 16,19 y 24 hacen remisiones externas artículo de la ley a que se remite. Al respecto es precisos señalar que este tipo de remisiones no son las más recomendadas por la técnica legislativa, en virtud de que el texto legal corre el riesgo de que si la ley a la que se remite es modificada o abrogada, ya la referencia no puede ser aplicada, lo que trae consigo inseguridad jurídica. En tal sentido, recomendamos que se haga una remisión externa a la ley sobre la naturaleza del tema, para evitar su inaplicabilidad en el tiempo.

5.- Sugerimos sustituir en todo el proyecto de ley el término "la presente ley" por "esta ley", en el entendido de que en la redacción de los textos normativos, los mismos deben de hacerse en primera persona y no como si estuviéramos describiendo algo que tenemos en frente.

SOMOS DE OPINION, luego de analizado y estudiado el presente proyecto, que la Comisión encargada del mismo pueda abocarse a su estudio, pudiendo observar los elementos antes señalados.

Atentamente,

Welnel D. Félix. F.
Director.

WF/l-c-tl