

**“AÑO DEL BICENTENARIO DEL NATALICO DE JUAN PABLO DUARTE”**

**DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA**

Santo Domingo D.N.

**DETEREL 225/2013.**

A la : Comisión Permanente de Cultura.

Vía : **Lic. Mayra Ruiz de Astwood.**  
Coordinadora de Comisiones Permanentes.

Cc : **Lic. Mercedes Camarena Abreu.**  
Secretaria General Administrativa Interina.

De : **Welnel D. Félix F.**  
Director Departamento Técnico de Revisión Legislativa

Asunto : Proyecto de Ley que oficializa las fotos de los padres de la Patria Juan Pablo Duarte, Matías Ramón Mella y Francisco del Rosario Sánchez, como únicas obligatorias para ser colocadas en las instituciones públicas del país.

Ref. : **Oficio No.001017, de fecha 02/9/2013**  
**(Exp. No.01556)**

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 mediante el cual oficializa las fotos de los padres de la Patria Juan Pablo Duarte, Matías Ramón Mella y Francisco del Rosario Sánchez, como únicas obligatorias para ser colocadas en las oficinas de las instituciones públicas del país.

**SEGUNDO:** Este proyecto proviene de la Cámara de Diputado.

### **Facultad Legislativa Congressional:**

La facultad legislativa congressional 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.**”

### **Desmonte Legal**

El Proyecto de Ley se fundamenta y toca las siguientes disposiciones legales:

**VISTA:** La Constitución de la República Dominicana, proclamada el 26 de enero de 2010;

**VISTO:** El decreto No.285-12, del 11 de junio de 2012, que crea e integra la Comisión Nacional para conmemorar el Bicentenario del Natalicio de Juan Pablo Duarte.

### **Facultad Legislativa Congressional**

La facultad legislativa del Congreso Nacional se sustenta en el artículo 93, literal c, de la Constitución de la República, que reza de la siguiente forma:

*c) Disponer todo lo concerniente a la conservación de monumentos y al patrimonio histórico, cultural y artístico;*

### **Análisis Constitucional**

En el aspecto constitucional, no tenemos observaciones.

### **Análisis Legal y Técnicas Legislativas**

1.- Según lo establecido por el Manual de Técnicas Legislativas, todo proyecto de ley debe ser introducido por un objeto, el cual debe definir, en líneas generales, el contenido del mismo. Dicho objeto corresponde a las disposiciones iniciales del proyecto y estar contenido en su artículo 1.

2.- En efecto, el presente proyecto posee un artículo 1, seguido por un epígrafe denominado “objeto”, sin embargo, el contenido no refiere al objeto, sino al mandato de la ley. Dicho mandato debe ser colocado después de definir el objeto, de allí que recomendamos la redacción de un artículo que versará de la siguiente forma:

**Artículo 1. Objeto.** Esta ley tiene por objeto ordenar que las imágenes de los padres de la Patria Juan Pablo Duarte, Matías Ramón Mella y Francisco del Rosario Sánchez sean colocadas en las oficinas y salones de todas las dependencias del Estado.

3.- El Manual de Técnicas Legislativas recomienda que en todo proyecto de ley se defina el ámbito de aplicación, a los fines de delimitar su radio de aplicación, de lo cual adolece el presente proyecto. Recomendamos agregar un artículo que defina el ámbito de aplicación, en una redacción como sigue:

**Artículo 2. Ámbito de Aplicación.** Esta ley se aplica en todo el ámbito del territorio nacional.

4.- El artículo 1 del proyecto establece la oficialización de las fotos de los padres de la patria a ser colocadas en los recintos de las entidades del Estado, esto es, en *todas las dependencias de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos constitucionales, las instituciones descentralizadas y autónomas, incluidos los ayuntamientos, centros de enseñanza públicas, recintos militares y policiales, hospitales, centros de salud y bibliotecas públicas.*

5.- Como se observa, se trata de “oficializar las fotos de los padres de la patria”, al efecto, oficializar implica la adopción oficial del Estado de las imágenes de Duarte, Sánchez y Mella para su uso y proyección patriótica. En efecto, se trata de acoger las imágenes de la trilogía considerada fundadora de la patria para crear una política oficial homogénea sobre lo que el Estado quiere que se proyecte de su identidad patriótica. Sin embargo, oficializar no implica necesariamente obligar a que se utilicen las imágenes en los edificios del Estado, es así que en esta primera parte el artículo debe ser adecuadamente redactado, a los fines de que se oficialicen las imágenes y, además, se ordene que se coloquen en aquellos lugares que el Estado tiene la intención.

6.- El señalado artículo 1 dispone *oficializar las fotos*, al respecto hay que definir lo que es una foto, un retrato y una imagen. Foto es definida como la imagen obtenida a través de la técnica fotográfica; retrato es la pintura o efigie de una persona; efigie es la imagen y representación de una persona; imagen es la efigie, pintura o representación de una persona.

7.- Al respecto, las imágenes más publicitadas de los padres de la patria no necesariamente son sus fotos, algunas son reproducciones de lienzos pintados al oleo, otras de creaciones de artistas, son, en realidad efigies o imágenes. De Duarte se conserva solo una fotografía, hecha en 1873, y sobre su imagen el Estado dispuso, mediante la ley 550 de 1971, que la misma se haría tomando como base la misma, la cual debía ser autorizada por el Instituto Duarteano.

8.- Es así que lo adecuado es no oficializar las fotos, sino las imágenes o efigies de los próceres.

9.- Al referir a los lugares o sitios en que se colocarán las imágenes, el proyecto es impreciso, pues señala, de forma general, a órganos y entes, así como a centros de enseñanza y otros lugares. A este respecto, es necesario que la ley refiera a un lugar o lugares posibles en donde se colocarán, sin especificarlos, pero señalar que deban ser espacios visibles o las oficinas que así lo determine el funcionario competente. Es observable que la disposición de la colocación en algún lugar, en cumplimiento de la ley, constituye una decisión acorde con la situación y condición del edificio.

10.- El artículo 2 del proyecto refiere a que las fotos deben ser seleccionadas por Efemérides Patrias y el Instituto Duarte. Este mandato presenta varias incongruencias: 1) No define quien será el órgano que encabezará la selección, de allí que genera una obscuridad que puede hacer incumplible la norma; 2) No establece requisitos mínimos para la selección. Sobre el primer punto, lo adecuado es crear una comisión para la selección de las imágenes y dicha comisión esté encabezada por la Comisión Permanente de Efemérides Patrias; asimismo, dado que existen otros órganos académicos de importancia, sería adecuado agregar a esta comisión a la Academia Dominicana de la Historia. En el segundo punto, es necesario fijar criterios mínimos para la selección, de hecho, para la elección de la imagen de Duarte, la ley 550 de 1971 tomó como referencias la foto de duarte tomada en 1873: recomendamos reproducir algunas de las disposiciones de esta ley.

11.- La creación de una comisión de selección implica la derogación de la Ley 550, del 4 de marzo de 1970, que dispone que ningún retrato de Juan Pablo Duarte podrá adoptarse para su reproducción sin el dictamen favorable del Instituto Duarte. Como es observable, al darle la facultad a Efemérides Patrias, le quita al Instituto Duarte la calidad exclusiva para la elección.

12. El artículo 3 del proyecto reza lo siguiente: **Artículo 3.- Cumplimiento.** *El Poder Ejecutivo, el Congreso Nacional, la Suprema Corte de Justicia, los organismos constitucionales y la Liga Municipal Dominicana, tienen a su cargo velar por la colocación, mantenimiento y cumplimiento de la divulgación de las fotos que hayan sido seleccionadas para ser colocadas en los espacios gubernamentales, policiales y municipales.* Como se observa, dicho artículo otorga al Poder Ejecutivo, al Congreso, a la Suprema Corte, organismos constitucionales y la Liga Municipal Dominicana la obligación de velar por la ejecución de la ley.

13. La ejecución de la ley es, en si misma, de difícil realización y supervisión, puesto que se trata de una disposición con un universo de actores y ejecutores de diferente naturaleza. En este respecto, ni el Poder Ejecutivo, el Congreso, la Suprema y los órganos constitucionales pueden cumplir con el mandato implícito en el artículo referido, puesto que, en primer lugar, se trata de una supervisión muy colectivizada, cuyos resultados serían contrapuestos, y además, estaríamos ante supervisión que ejercerían poderes independientes sobre otros órganos autónomos.

14.- En cuanto a la Liga Municipal Dominicana, la naturaleza de tal institución fue redefinida en la Ley 176-07, sobre el distrito nacional y los municipios, la que la convirtió en un órgano de consulta y asesoría, por lo tanto, no puede tener potestad de supervisión sobre los municipios.

15. Se interpreta que el proponente del proyecto trató de crear un mecanismo de ejecución, pero tal mecanismo, dado el universo de aplicación, más que una supervisión colectiva, es crear la obligatoriedad de que cada entidad del Estado la cumpla. En su caso, el Ministerio de Educación tiene la obligación de hacerla cumplir en las escuelas; el Ministerio de Interior y Policía en los espacios policiales y sucesivamente.

16.- Para la ejecución se hace necesario que las entidades obligadas a elegir las imágenes, deban comunicarlo a todas las dependencias del Estado, lo que no se ordena en esta ley.

17.- Como se observa, el proyecto, aunque trata de ser mandatorio no posee un mecanismo que obligue a su ejecución, puesto que no fija sanciones, por lo que incumplirlo no conlleva ningún tipo de sanción. Es así que será un proyecto de intención, que requerirá de la voluntad del ejecutante para que se ponga en práctica.

18.- Los mandatos de ejecución del proyecto generan obligaciones pecuniarias a cargo del Estado. Al respecto la Constitución establece el criterio de definir en cada iniciativa donde estarán sustentados los indicados fondos, lo que no posee esta ley.

### **Ponderaciones Finales**

El proyecto de ley objeto de estudio busca, en esencia, la oficialización de las imágenes de Duarte, Sánchez y Mella y su referencia como fundadores del Estado dominicano. Al respecto, las imágenes de los próceres han sido utilizada durante décadas en lugares públicos, y, sin embargo, no hemos localizado ninguna disposición legal ni administrativa que ordene tal acción.

Un retrato al oleo de Duarte y el lienzo pintado con la figura de Sánchez fueron compradas por el Estado y por resolución 2700, del 19 de diciembre de 1888 y 2801 del 12 de julio de 1889 se ordenó que las mismas sean colocadas en los salones del Congreso Nacional. Pero dichas disposiciones no se extendieron a los demás órganos del Estado.

Es así que esta ley viene a llenar un vacío legislativo en esta materia, la que a todas luces se sustentaba en la costumbre para su implementación.

Después de lo analizado y señalado, **SOMOS DE OPINION**, de que la comisión encargada del conocimiento del proyecto de ley se aboque a su estudio, tomando en cuenta las observaciones antes señaladas.

Atentamente,

**Wenel D. Feliz.**  
Director.

**WF/ja**