



Departamento Técnico de Revisión Legislativa

Santo Domingo de Guzmán, D.N.
09 de junio de 2021

DETEREL 246/2021.

A la : Comisión Permanente de **Justicia y Derechos Humanos.**

Vía : **Licda. Rosemary Cedeño Nieves**
Coordinadora de Comisiones Permanentes.

Cc : **Lic. José Carrasco Estévez**
Secretario General Legislativo.

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

Asunto : Opinión sobre proyecto Ley Orgánica de Libertad de Reunión

Ref. : **Exp. 00491-2021-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 resolución indicado en el asunto. Después de analizar dicho proyecto, tenemos a bien expresarle lo siguiente:

Contenido:

PRIMERO: Opinión sobre el proyecto de ley de Participación Igualitaria entre Hombres y Mujeres en la Administración Pública y Poderes del Estado.

SEGUNDO: Este proyecto de ley fue presentado por el señor **Félix Ramón Bautista Rosario**, Senador de la República, por la provincia de San Juan.

Facultad Senatorial:

La facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está sustentada en el artículo 93, literal q), que establece: “**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, ya que se trata de una ley orgánica, el presente proyecto de ley para los fines de su aprobación, se rige por lo establecido en el artículo 112 de la Constitución de la República, que establece: “**Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los**



Departamento Técnico de Revisión Legislativa

procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza”.

Desmonte Legal

El proyecto de ley se fundamenta en las siguientes disposiciones legales:

1. La Constitución de la República
2. La Carta de las Naciones Unidas, del año 1945;
3. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada para la IX Conferencia Internacional Americana, de la Organización de los Estados Americanos, del año 1948;
4. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, del 198;
5. La Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer del año 1952;
6. El Protocolo Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del año 1966;
7. La Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer del año 1967;
8. La Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”, del año 1969;
9. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) del año 1979, y su protocolo facultativo;
10. La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, del año 1993;
11. La Ley num.275-97, del 21 de diciembre de 1997, Ley Electoral;
12. La Ley núm. 24-97, del 27 de enero de 1997, que Introduce modificaciones al Código Penal y al Código para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes;
13. La Ley núm. 86-99, del 11 de agosto de 1999, que Crea la Secretaria de Estado de la Mujer;
14. La Ley núm. 41-08, del 16 de enero del 2008, de Función Pública y crea la Secretaria de Estado de Administración Pública.



Departamento Técnico de Revisión Legislativa

Al respecto, se amerita la corrección de los vistos, a los fines de adecuarlos a su nombre tal como aparece en la publicación de la Gaceta Oficial. Asimismo, la Ley núm. 275-97 fue derogada. Recomendamos como sigue:

Vista: La Constitución de la República;

Vista: La Resolución núm. 962, del 11 de agosto de 1965, que aprueba la Carta de las Naciones Unidas y el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia concertados en la Conferencia de San Francisco de California;

Vista: La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada para la IX Conferencia Internacional Americana, de la Organización de los Estados Americanos, del año 1948;

Vista: La Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, del 198;

Vista: El Protocolo Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del año 1966;

Vista: La Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer del año 1967;

Vista: La Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José", del año 1969;

Vista: La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) del año 1979, y su protocolo facultativo;

Vista: La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, del año 1993;

Visto: El Código para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes;

Vista: La Ley núm.275-97, del 21 de diciembre de 1997, Ley Electoral;

Vista: La Ley núm. 24-97, del 27 de enero de 1997, que introduce modificaciones al Código Penal y al Código para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes;

Vista: La Ley núm.86-99, del 11 de agosto de 1999, que crea la Secretaria de Estado de la Mujer;

Vista: La Ley núm. 41-08, del 16 de enero del 2008, de Función Pública y crea la Secretaria de Estado de Administración Pública.



Departamento Técnico de Revisión Legislativa
Legislación Comparada

La iniciativa legislativa objeto de nuestro estudio, fue comparada con otras legislaciones, donde pudimos observar en el ámbito internacional, la Ley de Igualdad Española que en cuanto al tema de las candidaturas establece lo siguiente: "deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento". En ese sentido, establece un sistema en donde un cuarenta por ciento (40%) de cada sexo debe tener la presentación de candidaturas, dejando un margen de un veinte por ciento (20%) para la presentación de las candidaturas, además, exonera de dicha obligación las candidaturas que se presenten en determinados territorios, tomando como base principal el porcentaje poblacional, es decir, el número de habitantes.

El precitado texto español fue objeto de una sentencia de control constitucional, a través de la sentencia STC/12/2008, en la que se establece la conformidad de la norma completa con el texto constitucional. Sobre la cuota equilibrada, dijo lo siguiente:

"Así pues, el artículo 44 bis LOREG persigue la efectividad del artículo 14 CE en el ámbito de la representación política, donde, si bien hombres y mujeres son formalmente iguales, es evidente que las segundas han estado siempre materialmente preteridas. Exigir de los partidos políticos que cumplan con su condición constitucional de instrumento para la participación política (art. 6 CE), mediante una integración de sus candidaturas que permita la participación equilibrada de ambos sexos, supone servirse de los partidos para hacer realidad la efectividad en el disfrute de los derechos exigida por el artículo 9.2 CE. Y hacerlo, además, de una manera constitucionalmente lícita, pues con la composición de las Cámaras legislativas o de los Ayuntamientos se asegura la incorporación en los procedimientos normativos y de ejercicio del poder público de las mujeres (que suponen la mitad de la población) en un número significativo. Ello resulta coherente, en definitiva, con el principio democrático que reclama la mayor identidad posible entre gobernantes y gobernados".

Impacto de la Vigencia

La iniciativa legislativa, busca garantizar el equilibrio en la participación entre hombres y mujeres, tomando como base nuestra Carta Magna, a fin de preservar la equidad en las medidas de empleos, en la selección en los partidos políticos de los candidatos de elección popular; este proyecto trae consigo una discriminación positiva, que es un instrumento clave de una política de reducción de las desigualdades entre los diferentes grupos sociales, que tiene como objetivo promover una mayor igualdad de hecho que garantice a los miembros de los grupos con desventaja una verdadera igualdad de oportunidades, es decir, reducir o eliminar las prácticas discriminatorias contra sectores excluidos, por lo que el establecimiento de estas cuotas a la participación de la mujer de manera equilibrada con los hombres en empleos públicos y las candidaturas, pretende aumentar la representación de las mujeres a través de un trato preferencial.

Sin embargo, se debe observar que por tratar de garantizar un equilibrio entre mujeres y hombres, no se establezcan medidas que discriminen al hombre, porque de lo que se trata



Departamento Técnico de Revisión Legislativa

es de trato igualitario, no de que la discriminación cambie su dirección, por lo que hacemos un llamado a esta observación, en virtud de que el artículo 53 de la norma dice: “El diseño e implementación del Programa de Equidad de la Administración Pública deberá quedar concluido en un plazo no mayor de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de esta Ley. En ese sentido, estaríamos hablando de cambios en las nóminas de empleados para lograr ese equilibrio, es decir, “desempleo” de esa cuota de hombres y mujeres que superen la cantidad.

Análisis Constitucional

La Iniciativa legislativa propone la participación igualitaria de hombres y mujeres en los cargos de elección popular, tomando como base lo que dispone el artículo 39.5 de la Constitución de la República. “El Estado debe garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para la instancia de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado”

“Artículo 12.- El Poder Ejecutivo deberá asegurar que el Ministerio de Estado de la Mujer:

- a) Participe, en el conjunto de las instituciones competentes, en la planificación estratégica, económica y social para garantizar el enfoque de género y el cumplimiento de la presente ley.
- b) Garantice la presencia y participación de las mujeres que integren las instituciones del Estado, así mismo en Organismo e Instituciones Internacionales de carácter gubernamental especializados en los distintos aspectos de la condición de la mujer,
- c) Promueva la firma y ratificación de Instrumentos Internacionales, por el Estado relativo al derecho de la mujer, así como garantizar el seguimiento de los mismos. Este artículo tiene su fundamento en la garantía constitucional de la participación equilibrada.

Análisis Legal

El proyecto de ley en el aspecto legal, hemos observado lo siguiente:

1.-El artículo 14 al 26 del proyecto refiere a la creación del Programa Equidad de la Administración Pública, indicado en los artículos siguientes. Al respecto, los programas, según establece el artículo 3 de la Ley núm. 247-12, son mecanismos temporales de actuaciones administrativas, creados por el presidente de la República o los entes del Estado, con la finalidad de llevar a cabo una política pública determinada. Por tanto, ya que su naturaleza es temporal y administrativa, no es adecuado que se creen por ley. Sugerimos suprimir o cambiar la redacción a un mandato expreso.

2.-. El artículo 23 de la iniciativa en su literal b) establece la distribución de género en los diferentes departamentos de la institución, en tal sentido debemos señalar que el derecho al trabajo debe ser garantizado, en virtud de que es un derecho fundamental humano por el

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección del mismo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, sin discriminación. En ese sentido, hay que observar los criterios relativos a la designación del personal, ya que el ingreso a la administración pública, en los cargos de carrera, se hace sobre la base de la competencia, de allí, las limitaciones para hacer cumplir los criterios de paridad de hombres y mujeres.

2.1.- Asimismo, hay que observar que la designación del personal de confianza es una prerrogativa de los ministros y ministras, lo propio ocurre con los funcionarios estatales que deben ser designados por el Presidente de la República. En estos casos, las prerrogativas de designación son de su competencia constitucional y legal, de allí que la ley no puede obligar a designaciones de paridad en este tipo de designaciones.

2.2.- No obstante lo planteado, esta dirección entiende que es adecuado el mandato relativo a la promoción de la participación igualitaria de hombres y mujeres en la administración pública.

3.- Los artículos 33 al 38 refieren a la participación equilibrada en cargos públicos. Al respecto, dichos mandatos ya fueron establecidos en la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos y la Ley núm. 15-19, Ley Orgánica de Régimen Electoral, de allí que no es necesario que se enmarquen en esta iniciativa. Sugerimos suprimir estos artículos.

4.-. El Artículo 50 establece: "A los fines de garantizar una real y efectiva participación social y política de hombres y mujeres en igualdad de condiciones se regirá por el principio de paridad que implica la integración del 50% de mujeres y el 50% de hombres, utilizando el mecanismo de alternabilidad por sexo." En la especie, aplica el análisis anterior.

5.- Los artículos 40 al 43 establecen: "**Artículo 40.-** La autoridad, funcionario o empleado público que por acción u omisión permita que se realicen actos de distinción, exclusión o restricción basadas en el sexo o cualquier otra condición de la mujer que obstaculice o prive el ejercicio, goce o reconocimiento de sus derechos humanos en cualquier esfera de su vida, será sancionado de acuerdo a leyes que rigen la materia.

Párrafo: Serán igualmente pasibles del responder por los daños causado, las instituciones públicas, que ante la denuncia del agravio no realicen ninguna acción o medida contra el ente generador.

Artículo 41.- El servidor público, que en ocasión del ejercicio de sus competencias, tenga conocimientos de un supuesto o sea víctima de un acto de discriminación, deberá incoar el correspondiente procedimiento administrativo o en defecto la comisión personal podrán acordar las medidas necesarias para investigar las circunstancias del caso y adoptar las medidas pertinentes para su eliminación o, si, procede, comunicar estos hechos de forma inmediata al superior jerárquico.

Párrafo: El superior jerárquico, instruirá las medidas necesarias para poner fin a la discriminación de que se trate y en particular las dirigidas al cese inmediato de la

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

discriminación, la prevención de transgresiones inminentes, la indemnización de los daños y perjuicios causados y el restablecimiento de la personas perjudicada.

Artículo 42.- Cuando una autoridad pública, en función de su ejercicio se valga de su jerarquía para acosar sexualmente a un servidor o una servidora pública, este (a) último(a) deberá incoar el correspondiente procedimiento administrativo, sin menoscabo del acceso a la jurisdicción penal, y a la civil por los daños y perjuicios que puedan derivarse.

Párrafo: Para los fines de esta ley, y en virtud del artículo 84 numeral 14 de la Ley 41-08, constituye una falta de tercer grado el acoso sexual.

Artículo 43.- La autoridad, funcionario o empleado público que incumpla las políticas públicas a favor de las mujeres en el ámbito político, económico, social, y cultural se le impondrá una multa de no menos de diez (10) salarios mínimos.

5.1.- Al respecto, se hace necesario revisar los contenidos sancionadores, los cuales son imprecisos y violentan la seguridad jurídica.

Análisis de la Técnica Legislativa

En el presente proyecto de ley en los aspectos lingüístico y de la técnica legislativa, entendemos lo siguiente:

1. La iniciativa legislativa no contiene epígrafes, por lo que sugerimos le sea agregado a todos los artículos contentivos de todo el texto normativo un resumen de su contenido o lo que es lo mismo, un título breve y claro del contenido de la norma, en virtud de que todos los artículos, sin excepción, deben llevar un título identificativo del contenido de los artículos en un epígrafe.

2. El artículo 54 del proyecto de ley establece: -. Se deroga parcialmente el artículo 68 de la Ley Electoral núm. 275-97, al respecto, dicha ley fue derogada y dictada la Ley núm. 33-18.

5. En cuanto al artículo 55, que establece: Queda derogada cualquier ley o parte de ley que le sea contraria. Al respecto, debemos señalar que el manual de técnica legislativa del Senado establece: "La derogación de las leyes debe ser hecha con toda precisión, identificando con certeza las leyes por su número y su nombre completo". Debe evitarse la derogación genérica indeterminada, por lo tanto, sugerimos precisar las leyes que se pretenden derogar.

Después de haber estudiado el proyecto en los aspectos constitucional, legal y de técnica legislativa, en tal sentido, sugerimos a la comisión encargada del conocimiento del proyecto, se avoque a su estudio, observando los elementos antes indicados.

Atentamente,

Welnel D. Feliz.
Director.