

DEPARTAMENTO DE TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA  
Año del Desarrollo Agroforestal

Santo Domingo de Guzmán

DETEREL 137/2017

A La : Comisión Permanente de Justicia y Derechos Humanos

Vía : Lic. Mayra Ruíz de Astwood,  
Coordinadora de Comisiones Permanentes.

CC : Lic. Mercedes Camarena Abreu  
Secretaria General Legislativa Interina

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

Asunto : Opinión Proyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones  
Políticas

Referencia : Oficio No. 001275, de fecha 17 de abril de 2017  
(Exp. 00275)

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

Esta iniciativa tiene por objeto regular el ejercicio del derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas a organizar partidos y a y agrupaciones políticas o formar parte de ellos, y establece las normas que erguirán la Constitución y reconocimiento para su participación, vigilancia y sanciones de los partidos y agrupaciones políticas.

La referida iniciativa fue presentada por el señor José Rafael Vargas, Senador de la República por la provincia Espaillat, en fecha 5 de abril de 2017.

### Faculta Legislativa Congressional

La Facultad legislativa congressional para legislar sobre esta materia está sustentada en el artículo 93, numeral 1) 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 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 se fundamenta y toca las siguientes disposiciones legales:

1. La Constitución de la República Dominicana.
2. La Ley No. 257-97, del 21 de diciembre de 1997, Ley Electoral de la República Dominicana.
3. La Ley No. 289-05 del 18 de agosto de 2005, sobre Financiamiento a los Partidos Políticos,
4. Ley No. 200-04, del 28 de julio de 2004, Ley General de Libre Acceso a la Información Pública.
5. La Ley No. 12-00, del 30 de marzo de 2000, que modifica la parte final del artículo 68 de la Ley No. 275-97, del 21 de diciembre de 1997, ley Electoral de la República Dominicana.
6. La ley 13-00, del 30 de Marzo de 2000, que agrega un párrafo II al artículo 5 de la Ley No. 3455, de fecha 21 de diciembre de 1952, sobre Organización Municipal.

7. La Ley No. 41-08, del 16 de enero de 2008 de Función Pública y Crea la Secretaría de Estado de Administración Pública.

### Análisis Legal, Constitucional y de la Técnica Legislativa

Luego del estudio y análisis de la presente iniciativa en los aspectos: constitucional, legal y de la técnica legislativa y lingüística, realizaremos las siguientes observaciones:

1. Sugerimos agregar un título o nombre a la iniciativa, pues las reglas de técnica legislativa indican que toda ley debe de iniciar con un título que describa de forma rápida, exacta, clara y breve el contenido de la norma, y este acompañará el proyecto en todo el procedimiento legislativo y deberá aprobado y promulgado con él.
2. Observamos que el contenido del texto normativo no es muy extenso, en ese sentido, entendemos que la estructura temática amerita de capítulos y secciones y no de títulos como se presenta. Los capítulos son las divisiones internas más comunes y de mayor utilización en las leyes, por tanto, recomendamos sustituir los títulos por capítulos y los capítulos por secciones.
3. Se debe agregar un capítulo contentivo de las Disposiciones Finales de la ley, las cuales como su nombre indica, son aquellas que cierran el corpus legal de la norma, su contenido por tanto, es limitado y abarca los aspectos relativos a las abrogaciones, derogaciones de las leyes y la entrada en vigencia de la nueva ley. Para presentarlas se debe diferenciar del resto de la estructura normativa, obviando el uso de los títulos o capítulos sin secuencia numérica. En ese sentido, recomendamos colocar la entrada en vigencia de la ley dentro de las Disposiciones Finales, que es el mecanismo constitucional propio del procedimiento legislativo que indica cuando estas pueden ser aplicadas y la misma deberá decir como sigue:

## “DISPOSICION FINAL

Única.- Esta Ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación y publicación, según lo establecido en la Constitución de la República y en el Código Civil de la República Dominicana.”

4. Sugerimos seguir el modelo de la Constitución dominicana 2015 para presentar todos los incisos de los artículos de la parte normativa del texto y utilizar exclusivamente numerales y dependiente de los numerales, literales.
5. Finalmente sugerimos la eliminación del artículo 77 pues este contiene una derogación general, pues las reglas de técnica legislativa indican que las derogaciones de los textos legislativos debe de hacerse de forma expresa, es decir, indicando siempre el tipo de norma, el número, la fecha y el nombre de la misma.
6. En cuanto al aspecto constitucional, debemos indicar acerca de la naturaleza de la iniciativa objeto de estudio, lo siguiente:

En primer lugar, hay que establecer lo indicado por la Constitución dominicana en torno a las leyes orgánicas:

“Artículo 112. Leyes Orgánicas. 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 procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza. Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras.”

Lo relativo a la determinación de las leyes orgánicas en la República Dominicana no es del todo pacífico, pues aunque varias materias han quedado lo suficientemente claras en el artículo descrito precedentemente, el desarrollo de algunas, como los derechos fundamentales y la referencia a “*otras de igual*

*naturaleza*" crea dificultades al momento de identificarlas. Sobre ello la doctrina se ha decantado en establecer criterios que deben primar al momento de decidir sobre la naturaleza de una ley, teniendo como clara referencia los objetivos de las leyes orgánicas, que es crear mecanismos que impidan la incidencia de los legisladores en condiciones de minoría sobre temas de importancia, para los cuales se debe ameritar una participación de una mayoría calificada que garantice la pluralidad democrática en el debate y la decisión, así como la efectividad de las leyes en el sistema jurídico.

Para la doctrina la condición de ley orgánica y su objeto lleva a definir un criterio restrictivo, en el sentido que tales son de importancia capital para el Estado, de allí que no toda iniciativa debe tener tal categoría, sino aquellas directamente mencionadas en el artículo 112 y las que se relacionen muy estrechamente con las mismas, a partir de su naturaleza, con el fin de evitar una organicidad del sistema. Al respecto plantea Jorge Prats que:

"... sino se quiere caer en un concepto formal de la reserva de ley orgánica que permita a esta extenderse legítimamente sobre todas las materias que constituyen el ámbito de actuación de la ley en nuestro ordenamiento (...) es preciso entender restrictivamente esta frase, admitiendo únicamente como leyes orgánicas a aquellas que regulen materias directas y estrechamente vinculadas con las consignadas expresamente con la Constitución. (Jorge Prats, 2013).

Sobre la regulación de los derechos fundamentales, la doctrina, siguiendo el criterio restrictivo, indica que la regulación de un derecho fundamental implica la construcción jurídica de la forma y condiciones en que se ejercen, las reglas que rigen su ejercicio, su delimitación y ordenación, la regulación directa de un derecho, excluyendo a los que los afectan, esto es, aquellas que no lo regulan directamente, sino que tangencialmente trata sobre el ejercicio. Sobre ello Nassef Perdomo señala:

...no se considera orgánicas las leyes que "afectan" derechos, sino las que los "regulan". Aunque la diferencia parezca semántica, no lo es. En un Estado Social y Democrático de Derecho, todas las leyes

afectan de una manera u otra el ejercicio de derechos fundamentales. Desde las leyes de tránsito hasta las leyes procesales. Este criterio es jurídicamente inaceptable porque convertiría en orgánicas todas las leyes del ordenamiento. (Perdomo 2016).

En este sentido, partiendo de la doctrina, si estamos frente a un proyecto de ley que regula directamente un derecho fundamental, esta ley es de naturaleza orgánica, pero si solo lo afecta o trata de una parte o elemento que se relacione, será ordinaria.

Sin embargo, contrario a la corriente doctrinal sobre la interpretación restrictiva de los temas a las leyes orgánicas, el Tribunal Constitucional Dominicano asumió una concepción amplia sobre lo relativo a la regulación de los derechos fundamentales al decidir sobre la condición de la ejecución de sentencias, considerando que aquellas actuaciones que formen parte del contenido de los derechos (no su contenido en sí mismo ni la delimitación precisa de su objeto o sus límites), deben ser reguladas por la ley orgánica. En su sentencia TC/0110/13 del 4 de julio de 2013, dispuso: "...la ejecución de la sentencia forma parte del contenido del debido proceso..., por lo que...por esta parte integral del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, situación que demanda el dictado de una ley orgánica dado que el objeto a regular, es precisamente, un derecho fundamental conforme lo prevé el artículo 112 de la Constitución de la República...".

Si bien la decisión no trata en sí mismo de una *ratio decidendi* específica sobre el carácter amplio de las leyes orgánicas que regulan derechos fundamentales, la referencia a las leyes que *formen parte del contenido de los derechos*, al ser parte integral de los mismos y se relacionen con ellos, se deben considerar como reguladoras de derechos y, por tanto, leyes orgánicas.

En el caso que nos ocupa, la Ley sobre Partidos Políticos, no se trata de una ley que regula el ejercicio de un derecho fundamental específico, sino que establece los criterios para la organización y funcionamiento de los mismos. A todas luces, no regula en sí mismo un derecho, pero guarda una relación con el derecho de asociación establecida en el artículo 47 de la vigente Carta Magna y el derecho ciudadano de participar en partidos políticos.

***Vigencia. Esta Ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación y publicación, según lo establecido en la Constitución de la República y en el Código Civil de la República Dominicana.*** A partir de lo expresado, si bien el Tribunal Constitucional no estableció una decisión específica sobre la cuestión restrictiva de la determinación de una ley orgánica, dejó abierta la posibilidad de interpretación de que aquellas leyes que formen parte de su contenido si lo sean, de allí que hay que considerar parámetros definidos que permitan determinar si el contenido de los proyectos forman parte de los contenidos directamente, no tangencialmente, al momento de consignar las leyes como orgánicas o no, para evitar así la proliferación indiscriminada y elefantiásica de tales categorías de leyes, lo que afectaría los objetivos del artículo 112, la dinámica de este tipo de leyes y su negativo impacto en el sistema jurídico.

Al respecto, del análisis del proyecto de ley de partidos y agrupaciones políticas, su objetivo de regular la participación ciudadana en ellos y el acceso a la posibilidad de asociarse, tales derechos forman parte del derecho de asociación, de allí que, por tanto, amerita de una ley orgánica que los regule, cónsono con la importancia y naturaleza del tema, la constitución y las consideraciones del Tribunal Constitucional. Es así que el proyecto de ley de partidos y agrupaciones políticas es de naturaleza orgánica.

Finalmente, somos de opinión que la comisión encargada del estudio y análisis de esta iniciativa, se aboque a su estudio tomando en cuenta los elementos de corte técnico legislativo y constitucional de este informe.

Atentamente,

Welnel Feliz  
Director

WF/GC