

“Año de la Atención Integral a la Primera Infancia”

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

Santo Domingo D.N.

DETEREL 0220/2015

A la : Comisión Permanente de Desarrollo Municipal y Organizaciones no Gubernamentales;

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

CC : **Mercedes Camarena Abreu**
Secretaria General Legislativa Interina.

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

Asunto : Opinión sobre proyecto de ley mediante el cual se crea el municipio La Canela, provincia Santiago.

Ref. : Oficio **No. 01197, de fecha 22 de junio de 2015**
Expediente **No. 2329.**

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 como fin crear el municipio La Canela provincia Santiago.

SEGUNDO: Este proyecto fue remitido de la Cámara de Diputados.

Facultad Legislativa Congresual:

La facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está sustentada en el artículo 93, literal d), de la Carta Magna que establece: **“Crear, modificar o suprimir regiones, provincias, municipios, distrito municipales, secciones y parajes y determinar todo lo concerniente a sus límites y organización, por el procedimiento regulado en esta Constitución y previo estudio que demuestre la conveniencia política, social y económica justificativa de la modificación”**.

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 112 de la Constitución de la República, que establece: **“Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan 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 otra de igual naturaleza. Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras”**.

Análisis Constitucional, Legal, Lingüístico y de Técnica Legislativa.

1. El proyecto de ley en su artículo 1 se epigrafió como **objeto y elevación**, manteniendo en su contenido el objeto y al mismo tiempo crea el municipio La Canela. Este es un modelo erróneo que no se sustenta en las consideraciones y recomendaciones de técnicas legislativas, puesto que el objeto solo define para qué se hace la ley y no posee un carácter mandatorio. Al mandato debe estar en otro artículo. Recomendamos que el artículo 1, objeto, diga de la siguiente manera:

Artículo 1. Objeto. Esta ley tiene por objeto crear el municipio La Canela, provincia Santiago.

2. Toda norma jurídica, dentro de sus disposiciones iniciales (aquellas que encabezan la ley), debe definir el ámbito de su aplicación. Dicho criterio se sustenta en el carácter territorial de la ley, el cual, en sí mismo, contribuye a su comprensión y no permite que sea extendida a otros espacios territoriales. Ello permite así identificar las leyes particulares. Esta ley no

define el ámbito de aplicación. Recomendamos que se agregue un artículo, que sería el 2, el cual dirá de la siguiente forma: **Artículo 2. Ámbito de aplicación. Esta ley se aplica en todo el territorio de la provincia Santiago.**

3. Dadas las recomendaciones sobre el artículo 1 del objeto, la ley tiene que disponer en un artículo la creación del municipio de La Canela, esta disposición debe ser realizada al tenor de lo establecido en el artículo 93, numeral 1, literal d) que expresa, como función del Congreso: ***“Crear, modificar o suprimir regiones, provincias, municipios, distrito municipales, secciones y parajes y determinar todo lo concerniente a sus límites y organización, por el procedimiento regulado en esta Constitución.*** O sea que debe contener la creación, nombre, cabecera y dependencia, como sigue: **Artículo. Creación. *El distrito municipal La Canela, perteneciente al municipio Santiago, provincia Santiago, queda elevada a la categoría de municipio, con el nombre Municipio La Canela y con su cabecera en el pueblo La Canela, provincia Santiago.***
4. La propia Constitución establece que para crear una nueva unidad territorial, se debe realizar **previo estudio que demuestre la conveniencia política, social y económica justificativa de la modificación**”, es decir, que antes ser aprobado un proyecto de Ley de esta naturaleza, se hace necesario un estudio previo a la aprobación de la ley que demuestre la pertinencia, social política y económica, lo que no se ha realizado en ninguna de las unidades territoriales creadas por esta ley, por lo que recomendamos la elaboración de este estudio de sustentación del proyecto de Ley, de lo contrario se estaría ante una inobservancia de la Constitución.
5. Asimismo, en cumplimiento con lo establecido en la ley 176-07, es necesario que el legislador haga acopio de las informaciones relativas a la población de Pontón Barrero las cuales, por su categoría de sección, no se reflejan directamente en el Censo de Población y Vivienda del 2010.
6. El proyecto de ley refiere, en su artículo 4,
7. El proyecto establece los límites territoriales siguientes: al norte: río Yaque del Norte; al sur el distrito municipal La Cuesta de San José de las Matas; al este el distrito municipal de Hato del Yaque y al oeste el distrito municipal de Guatapanal del municipio de Mao. Al respecto, los límites territoriales son aquellos establecidos para situar de forma precisa el radio de acción y ejecución administrativa municipal, política y electoral del municipio, como tal, deben ser lo más preciso posible, por lo que se recomienda el uso de ríos, montañas,

carreteras u otros implementos, o las mediciones cartográficas de lugar, seguido por hitos específicos. Este proyecto de ley solo en el límite norte está claramente delimitado, situando las demás limitaciones con unidades territoriales de la misma naturaleza y aun inferiores, lo cual no es adecuado y más bien genera confusión al momento de establecerlos. Es recomendable que los límites sur, este y oeste sean establecidos con mayor claridad. Asimismo, es una obligación del legislador establecer dichos límites con claridad, al tenor de lo establecido en el artículo 93, numeral 1, literal d) que expresa, como función del Congreso: ***“Crear, modificar o suprimir regiones, provincias, municipios, distrito municipales, secciones y parajes y determinar todo lo concerniente a sus límites y organización, por el procedimiento regulado en esta Constitución.***

8.- El proyecto de ley tiene por objeto crear a una unidad territorial. Como tal, las unidades territoriales, como son provincias, distritos municipales y municipios deben elegir sus autoridades y representantes en las elecciones que fije la ley, sea en las elecciones siguientes, diferirlas a un certamen posterior o establecer una elección extraordinaria. Al momento de crear una división territorial, el legislador debe hacer acopio de documentaciones pertinentes y observar los mandatos constitucionales, tal y como lo expresa el artículo 93, numeral 1, literal d) supra citado.

8.1.- Asimismo, a la decisión del legislador le preceden otras disposiciones legislativas, como son: La Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, la que establece las condiciones poblacionales para crear nuevas divisiones territoriales (municipios y distritos municipales); y la Ley 55, del 17 de noviembre de 1970, sobre Registro Electoral, la que en la parte *in-fine* de su artículo 18 expresa: *Las divisiones, demarcaciones y denominaciones no podrán ser modificadas sino un año antes de las próximas elecciones siguientes*, lo que constituye un mandato que aduce una limitación para la vigencia de las leyes que crean demarcaciones territoriales.

8.2.- Es plausible considerar las razones de la limitación, en tanto se requiere de toda una logística para la celebración de las elecciones, que puede afectar el certamen y la participación democrática.

8.3.- Sin embargo, si bien, a partir de las razones consecuentes, en principio se plantea una limitación legal, tal limitación no es absoluta, en tanto en la toma de decisiones de carácter legislativo, el legislador no se encuentra limitado ni obligado por leyes anteriores, sino solo sujeto a la Constitución y a que las leyes existentes que sean de naturaleza orgánica. En la especie, prima el principio *lex posterior derogat prior*, en la cual se produce una derogación tácita o una inaplicación de los mandatos anteriores en los efectos de la nueva ley, sea por incompatibilidad de mandatos, o por la obligación jurídica devenida de la aplicación legal. Es por ello que ninguna ley crea antinomias con otras leyes (no las contradicen ni las violan) sino que las nuevas disposiciones establecen

obligaciones que deben ser cumplidas por los entes u órganos competentes, sin que puedan alegar la existencia de deberes anteriores.

8.4.- Al respecto, en su sentencia TC/0020/14, el Tribunal Constitucional expresó: "(...) cuando una ley es aprobada con el quórum establecido en el artículo 84 de la Constitución, sus efectos recaen sobre todas las leyes que le sean contrarias, con excepción, de aquellas leyes que requieren un quórum mayor, como las establecidas en el artículo 112 de la Constitución".

8.5.- Por tanto, la ley 55, que no es de naturaleza orgánica, no limita el ejercicio del legislador para crear nuevas unidades territoriales.

8.6.- Sin embargo, si bien que no existen tales limitaciones, las posibilidades legislativas deben ser consecuentes con la realidad sistémica y medir en lo posible su impacto de vigencia, garantizando la democracia y la calidad de las elecciones y la participación de las asambleas electorales. Es así que la creación de nuevas unidades territoriales pocos meses previos a las elecciones, podría afectar la organización de la misma y, por tanto, al sistema electoral mismo y la participación popular, sin lograr los objetivos de la creación de nuevas unidades territoriales.

9.- Ante la creación de una nueva unidad territorial lo que amerita es, como señalamos, fijar cuando se celebrarían las elecciones, incluyendo si se haría en elecciones extraordinarias. Las elecciones extraordinarias deben estar convocadas por una ley, que ordene la reunión de la asamblea 70 días después de la fecha de publicación de la ley. Como las elecciones generales se producirán dentro de unos 10 meses, las elecciones extraordinarias deben ser convocadas en una fecha en que no colide con las elecciones nacionales o que no afecte la elección de que se trate, así, hay que considerar la celebración uno o dos años después las elecciones generales, o sea 2016, lo cual genera un cierto conflicto con el objetivo de la creación del municipio. Así, si tal municipio no es perentoria su vigencia, es recomendable que la ley entre en ejecución en el 2020, eligiéndose sus autoridades en ese año.

10.- El artículo 7 del proyecto refiere a la elección de autoridades en las elecciones congresuales y municipales del año 2016, las cuales, por mandato constitucional, se harán el tercer domingo de mayo del indicado año. Si bien que se trata de un mandato adecuado, dada la cercanía con las elecciones nacionales y la logística que implica su preparación e implementación, sería adecuado que la comisión realice las consultas pertinentes sobre la factibilidad de la celebración, al tenor de la opinión anterior.

11.- El artículo 8 del proyecto refiere a la entrada en vigencia. Al respecto, la entrada en vigencia de una ley es una mandato efímero dentro de la disposición, que se separa del resto del cuerpo legislativo, en tanto no permanece como parte del mismo. Por tanto, las recomendaciones de

técnicas legislativas señalan que la indicada entrada en vigencia debe ser colocada debajo de capítulo epigrafiado como DISPOSICIONES FINALES, y el artículo final ser numerado con números ordinales o señalar si es único.

Después de lo analizado y expresado los aspectos constitucionales, legales y de la técnica legislativa, **SOMOS DE OPINION**, que la comisión encargada del conocimiento del proyecto, se aboque a su estudio, pudiendo observar los elementos antes indicados

Atentamente,

Weinel D. Félix
Director

WF