

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

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DETEREL 373/2018.

A la : Comisión Permanente **Asuntos de la Familia y Equidad de Género**

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

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

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

Asunto : Opinión sobre proyecto de ley que declara el día 9 de abril
De cada año Día Nacional de la Maternidad y Paternidad
Responsable.

Referencia : **Exp. 00818-2018-PLO-SE. Of.: 003030**

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 del proyecto de ley:

PRIMERO: Se trata del Proyecto de ley que declara el día 9 de abril de cada año Día Nacional de la Maternidad y Paternidad Responsable.

SEGUNDO: Este proyecto proviene de la Cámara de Diputados.

Facultad congresual:

La facultad del Congreso para la aprobación de esta ley le viene dada a partir de lo establecido en el artículo 93, numeral 1, literal q) que establece: Legislar 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

Dada la naturaleza y contenido del proyecto es una iniciativa de naturaleza ordinaria, acorde con lo establecido en el artículo 113 de la Constitución que reza: "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".

Análisis Constitucional

Después de analizar la iniciativa en el aspecto constitucional, expresamos lo siguiente:

1.- El Presente Proyecto de Ley que declara el 9 de abril de cada año Día Nacional de la Maternidad y Paternidad Responsable. Al respecto debemos señalar lo siguiente:

1.1.- El proyecto de ley en su ámbito de aplicación señala que es competencia para su aplicación en el Congreso Nacional. Al respecto, dicho ámbito de aplicación se subsume en el hecho de que el propio proyecto da las competencias al Congreso para otorgar reconocimientos. Como tal, a partir de los análisis de que serán objeto, el ámbito de aplicación debe ser modificado, puesto que las atribuciones señaladas no pueden señaladas en la ley. El ámbito de aplicación resultante es el siguiente:

Artículo 3.- Ámbito de aplicación. Esta ley es de alcance nacional y de aplicación en todos los centros educativos donde se imparta educación primaria y secundaria.

1.2.- El artículo 4 establece: Artículo 4.- Entrega de reconocimientos. El 9 de abril de cada año en todos los centros educativos donde se imparta educación básica y media, así como en el Congreso Nacional se entregará un reconocimiento a los padres y madres responsables que se destaquen por su participación activa en la educación, la alimentación, la salud, la protección integral y el bienestar de sus hijos. **Párrafo.-** Cada senador y diputado escogerá un padre o madre responsable dentro de su demarcación electoral, para ser reconocido por su destacada participación en la educación de sus hijos. Sobre ello debemos señalar lo siguiente:

1.2.1.- El artículo dispone que en los centros educativos donde se imparta docencia de educación básica y media se entregará un reconocimiento a los padres responsable. Al respecto, consideramos adecuado este criterio, puesto que en los centros educativos del país se desarrollan las actividades que pueden permitir la identificación de padres y madres responsables y su estímulo puede contribuir a la mejoría en las responsabilidades paternas y maternas. No obstante, consideramos se hace necesario se establezcan parámetros para definir la responsabilidad, lo cual no puede ser desarrollado por la ley, sino establecido en una resolución interna dictada al efecto, criterio que sugeriremos en la redacción alterna. Asimismo

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

la mención que realiza de "educación básica y media" es incorrecto, puesto que la organización actual establece que es primaria y secundaria.

1.2.2.- El mismo artículo señala que "el Congreso Nacional se entregará un reconocimiento a los padres y madres responsables que se destaquen por su participación activa en la educación, la alimentación, la salud, la protección integral y el bienestar de sus hijos", señalando el procedimiento de que cada Senador y Diputado debe escoger quién recibirá este galardón. Al respecto, debemos señalar que la atribución otorgada al Congreso es inadecuada en el Sentido del uso del término Congreso, dado que el Congreso como tal es la decisión tomada por ambas cámaras o sus competencias exclusivas que pueden desarrollar. Puede así interpretarse que se trata de cada cámara en su fuero interno, sin embargo la mención es ambigua e imprecisa.

1.2.2.1.- La ley dispone que el reconocimiento será otorgado por el Congreso, disponiendo que cada Senador o Diputado debe elegir quien lo recibirá. Al respecto, el mandato legal expreso no es cónsono con las atribuciones de cada cámara. En efecto, la disposición de la ley supone una obligación de que cada cámara apruebe por obligación, una reconocimiento a otorgar, lo cual no es cónsono con la Constitución, puesto que las cámaras legislativas poseen la decisión libérrima de decidir a quién entrega los reconocimientos, sin la obligación de que sea aquella persona presentada por los legisladores, sino basado en sus propios procedimientos.

1.2.2.2.- Las atribuciones de las cámaras legislativas están definidas con claridad en la Constitución de la Republica. En efecto, es su competencia otorgar reconocimientos, pero cuáles o el tipo debe ser definido por la propia cámara en una reglamentación interna y no establecido en una ley, puesto que se trata de un asunto que le es propio, en consonancia con el 90.3, que establece claramente que despachará los asuntos que le son peculiares. Por tanto no puede una ley disponer el otorgamiento de reconocimientos ni fijar criterios para ello.

1.2.2.3.- La ley dispone que cada diputado y senador elegirá la persona a la cual entregará el reconocimiento. Al respecto, hay que considerar que se seleccionarán 222 personas, las que serán sujeto a homenaje. En sí misma es una cantidad de personas que al momento de realizar las actividades, con los formalismos correspondientes, resulta impracticable y de difícil realización. Asimismo, hay que considerar los mecanismos de selección de los homenajeados, los cuales pueden ser sujeto de discriminación o selección inadecuada o selectiva, lo que provocaría efectos contrarios a los perseguidos por la ley.

1.2.3.- A partir de lo señalado, es nuestra consideración que la ley no puede disponer que el Congreso otorgará reconocimientos, por las razones constitucionales vertidas, además de lo impracticable de la decisión. Recomendamos la siguiente redacción:

Artículo 4.- Entrega de reconocimientos. El 9 de abril de cada año en todos los centros educativos donde se imparta educación primaria y secundaria, se reconocerá uno o más padres y madres responsables que se destaquen por su participación activa en la educación, la protección integral y el bienestar de sus hijos e hijas.

Análisis de Contenido

1.- El artículo 5 del proyecto de ley dispone. **"Artículo 5.- Promoción de actividades.** El Estado dominicano, a través del Congreso Nacional y del Ministerio de Educación, se encargará de promover actividades en todo el país, y también, velará para que el 9 de abril de cada año sea el gran día Nacional de la celebración del reconocimiento de la maternidad y la paternidad responsables, a fin de mantener el estímulo para quienes cumplen con este sagrado deber de ser padres ejemplares." Sobre ello expresamos lo siguiente:

1.1.- Como puede observarse, el proyecto de ley señala que el Congreso Nacional y el Ministerio de Educación, como parte del Estado, se deben encargar de promover actividades en todo el país y velar por la celebración de actividades. Al respecto es preciso señalar que el Congreso no es llamado a realizar actividades al respecto, puesto que tal le corresponde a las entidades de ejecución y como tal no es su competencia ejecutar leyes y la vigilancia de su cumplimiento la realiza observando los criterios de control establecidos en la Constitución. La promoción en sí mismo es competencia del Estado y no solo en el indicado día, sino de forma permanente, aunque es competencia del Ministerio de Educación velar porque las escuelas cumplen las disposiciones de la ley y perseguir sus objetivos. A partir de lo señalado sugerimos la siguiente redacción alterna:

Artículo 5.- Promoción. El Estado dominicano debe promover la paternidad y la maternidad responsables y el Ministerio de Educación velará porque cada 9 de abril las escuelas realicen los reconocimientos de lugar.

2.- El artículo 6 del proyecto señala: **"Artículo 6.- Órgano de ejecución.** Se encarga al Ministerio de Educación y a las autoridades del Congreso Nacional a coordinar con las instituciones educativas y demás organizaciones que trabajan con la niñez y la juventud todo lo relativo para la conmemoración de este día."

2.1.- Como puede observarse, el artículo dispone la ejecución de la ley al Congreso y al Ministerio de Educación, sin embargo, como el Congreso no será sujeto obligado, el artículo no debe mencionarle expresamente. Por tanto sugerimos la siguiente redacción alterna:

Artículo 6.- Órgano de ejecución. El Ministerio de Educación queda encargado de la ejecución de esta ley.

3.- El artículo 7 del proyecto establece: "Artículo 7.- Identificación de fondos. Los fondos para la ejecución de esta ley provendrán de los recursos económicos asignados al Congreso Nacional y al Ministerio de Educación, en la Ley de Presupuesto General del Estado."

3.1.- Como puede observarse, el proyecto de ley dispone que los fondos de ejecución serán de los asignados al Congreso y al Ministerio de Educación. Al respecto, como el Congreso no tendrá obligaciones de ejecución, no se debe señalar que de su presupuesto provendrán los fondos. Sugerimos la siguiente redacción:

"Artículo 7.- Identificación de fondos. Los fondos para la ejecución de esta ley provendrán de los recursos económicos asignados al Ministerio de Educación, en la Ley de Presupuesto General del Estado."

4.- El artículo 8 del proyecto dispone lo relativo a la reglamentación de la ley. Al respecto, debemos señalar que, en efecto, la ley amerita de un procedimiento definido que determine los parámetros para el reconocimiento, sin embargo, dicho procedimiento no necesita un reglamento que la desarrolle, puesto que se trata de una labor netamente administrativa. Al efecto, los ministerios pueden dictar resoluciones de orden interno que permitan desarrollar sus actividades, sin la necesidad de la reglamentación al respecto. Por tanto, en la especie lo adecuado es establecer que el Ministerio de Educación dictará las resoluciones correspondientes que establecerán los parámetros para el otorgamiento de los reconocimientos.

4.1.- Aunque en los análisis anteriores concluimos en que el Congreso no puede ser parte de la ejecución de la ley, es necesario analizar cuestiones propias de sus competencias frente al Poder Ejecutivo. En efecto, la ley incluye que el Congreso es un sujeto obligado y manda a la reglamentación. Como la competencia de reglamentar leyes son propias del Poder Ejecutivo, el Congreso queda impedido de ello. Por tanto, dado que el Presidente de la República dictaría el reglamento, el Congreso sería un órgano supeditado en su procedimiento y decisión a los dictados reglamentarios del ejecutivo, cuestión que es contrario a la división de poderes. El Congreso solo podría observar mandatos reglamentarios si se trata de decisiones de corte general, pero no que toquen sus propias competencias y regulen sus actuaciones internas.

4.2.- A partir de lo señalado, sugerimos la siguiente redacción alterna:

Artículo 8.- Parámetros para los reconocimientos. El Ministerio de Educación dictará las resoluciones correspondientes, estableciendo los parámetros que deben observar las escuelas para otorgar los reconocimientos establecidos por esta ley.

Análisis de Técnica Legislativa

Del análisis de técnicas legislativas observamos lo siguiente:

1.- El considerando quinto establece: "**Considerando quinto:** Que con la declaratoria del "Día Nacional de la Maternidad y la Paternidad Responsables", cada año, en los centros educativos y en el Congreso Nacional trabajarán para identificar quiénes serán los padres y madres merecedores de este reconocimiento por el cumplimiento de su obligación". Como en todo el análisis normativo se ha propuesto excluir al Congreso de las obligaciones de ejecución, se hace necesario modificar el considerando quinto. Al respecto sugerimos lo siguiente:

"**Considerando quinto:** Que es obligación de los centros educativos trabajar para identificar quiénes serán los padres y madres merecedores de reconocimiento dedicación y amor hacia sus hijos e hijas".

2.- El objeto de la ley dispone: **Artículo 1.- Objeto.** La presente ley tiene por objeto declarar el 9 de abril de cada año "Día Nacional de la Maternidad y la Paternidad Responsables". Al respecto, debemos señalar que el objeto de la ley es la parte donde el legislador explica lo que la ley persigue. Así, la ley no busca como objetivo declarar el día 9 de abril como el día señalado, sino reconocer fomentar la paternidad y maternidad responsable en el país, crear un día y establecer reconocimientos, lo que no se refleja en el objeto. por igual, por la redacción que aduce, es una repetición de la declaratoria. Recomendamos la siguiente redacción:

Artículo 1.- Objeto. Esta ley tiene por objeto fomentar la paternidad y maternidad responsables, mediante la declaratoria del día 9 de abril de cada año como Día Nacional de la Maternidad y la Paternidad Responsables y la entrega de reconocimientos a los padres y madres responsables, a partir de sus actividades desarrolladas en las escuelas del país.

3.- El artículo 2 contiene la declaración y el 3 el ámbito de aplicación. Al respecto es preciso señalar que el ámbito de aplicación es el lugar donde se aplicará la ley. Este se coloca debajo del objeto. sobre el ámbito de aplicación realizamos los análisis correspondientes.

4.- La establece que el Ministerio de Educación será el responsable de la aplicación de la ley, sin embargo, no estableció como precedentes a la ley general de educación. Sugerimos agregarla, como sigue:

Vista: La Ley 66-97, del 9 de abril de 1997, Ley General de Educación.

5.- A partir de todo lo señalado, recomendamos la siguiente redacción alterna:

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

"Considerando quinto: Que es obligación de los centros educativos trabajar para identificar quiénes serán los padres y madres merecedores de reconocimiento dedicación y amor hacia sus hijos e hijas".

Vista: La Constitución de la República;

Vista: La Ley 66-97, del 9 de abril de 1997, Ley General de Educación;

Vista: La Ley No.136-03, del 7 de agosto de 2003, que crea el Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes, y sus modificaciones.

HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

Artículo 1.- Objeto. Esta ley tiene por objeto fomentar la paternidad y maternidad responsables, mediante la declaratoria del día 9 de abril de cada año como Día Nacional de la Maternidad y la Paternidad Responsables y la entrega de reconocimientos a los padres y madres responsables, a partir de sus actividades desarrolladas en las escuelas del país.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación. Esta ley es de alcance nacional y de aplicación en todos los centros educativos donde se imparta educación primaria y secundaria.

Artículo 3.- Declaración. Se declara el 9 de abril de cada año "Día Nacional de la Maternidad y la Paternidad Responsables".

Artículo 4.- Entrega de reconocimientos. El 9 de abril de cada año en todos los centros educativos donde se imparta educación primaria y secundaria, se reconocerá uno o más padres y madres responsables que se destaquen por su participación activa en la educación, la protección integral y el bienestar de sus hijos e hijas.

Artículo 5.- Promoción. El Estado dominicano debe promover la paternidad y la maternidad responsables y el Ministerio de Educación velará porque cada 9 de abril las escuelas realicen los reconocimientos de lugar.

Artículo 6.- Órgano de ejecución. El Ministerio de Educación queda encargado de la ejecución de esta ley.

Artículo 7.- Identificación de fondos. Los fondos para la ejecución de esta ley provendrán de los recursos económicos asignados al Ministerio de Educación, en

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

la Ley de Presupuesto General del Estado."

Artículo 8.- Parámetros para los reconocimientos. El Ministerio de Educación dictará las resoluciones correspondientes, estableciendo los parámetros que deben observar las escuelas para otorgar los reconocimientos establecidos por esta ley.

DISPOSICIÓN FINAL

Única. Entrada en vigencia. La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación y publicación, en los términos establecidos en el Código Civil de la República Dominicana.

Después de lo analizado, somos de opinión que la comisión se aboque a su estudio y proceda a aprobar el proyecto, dado que reúne las condiciones generales propias de toda iniciativa legislativa.

Atentamente,

Welnel D. Feliz.
Director.

WF