



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”

Santo Domingo de Guzmán, D.N.
08 de septiembre de 2020.

DETEREL 111/2020

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

CC : **José Domingo Carrasco Esteves**
Secretario General Legislativo

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

Asunto : Opinión sobre el proyecto de ley que modifica los artículos 20 y 32 de la ley orgánica no. 21-18, que regula los estados de excepción.

Ref. : Exp. **01341-2020-PLO-SE** Of. 00002698

En atención a las comunicaciones 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: Se trata del proyecto de ley que tiene por objeto los artículos 20 y 32 de la ley orgánica no.21-18, que regula los estados de excepción, a los fines de establecer sanciones específicas a las violaciones a libertad de tránsito ante declaratorias de estado de excepción.

SEGUNDO: Este proyecto fue presentado por los senadores: Félix Ramón Bautista Rosario y Santiago José Zorrilla, Heinz Siegfried Vieluf Cabrera.

Facultad Legislativa Congresual:

La facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está sustentada en el artículo 93, numeral q), que establece: *“Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado o 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 112 de la Constitución de la República, que establece: *“Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los derechos*



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”

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”.

Desmante Legal

El Proyecto de resolución tiene como antecedentes las siguientes disposiciones legales:

- **Vista:** La Constitución de la República.
- **Visto:** El Código Penal dominicano y sus modificaciones.
- **Vista:** La Ley No.76-02, del 19 de julio de 2002, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana y sus modificaciones.
- **Vista:** La Ley Orgánica No.21-18, sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana, publicada en la G. O. No. 10911 del 4 de junio de 2018.
- **Vista:** El Decreto No.134-2020, del 19 de marzo de 2020, del Presidente de la República, por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia Nacional.

Los vistos son los antecedentes propios de las leyes, los cuales sirven de base para su redacción. Su colocación responden a un orden específico: número de la ley, fecha y nombre, sin que se utilicen disposiciones derogadas. Al respecto, no es adecuado que se coloquen con viñetas, la ley 21-18 amerita sea colocada su fecha y en el orden señalado y el decreto 134-2020 esta derogado. Recomendamos lo siguiente:

Vista: La Constitución de la República;

Visto: El Código Penal dominicano y sus modificaciones;

Vista: La Ley No.76-02, del 19 de julio de 2002, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana y sus modificaciones;

Vista: La Ley No.21-18, del 25 de mayo de 2018, sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana;

Vista: El Decreto No.134-2020, del 19 de marzo de 2020, del Presidente de la República, por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia Nacional.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”

Análisis Constitucional

Del estudio de la iniciativa desde el punto de vista constitucional, revisadas las Constitución, leyes y sentencias al respecto, encontramos que sus disposiciones son cónsono con los mandatos constitucionales.

Análisis Legal y de contenido

Aunque la iniciativa amerita de una revisión de técnica legislativa, que será realizada en el apartado correspondiente, esta dirección se avoca a observar criterios en los contenidos legislativos que pueden ser causas de modificación y adición de los artículos que se modifican, surgidos de la aplicación de los criterios de estados de excepción.

1.- El artículo 1 del proyecto, aunque será reenumerado, dispone la modificación del artículo 20 del proyecto, cuyo contenido tiene por objeto reducir el plazo de aprobación de la solicitud del estado de excepción, por parte del Congreso Nacional, en cinco días, cuando la ley 21-18 dispone que sean diez. La modificación es como sigue:

Artículo 20.-Plazo. Una vez recibida la solicitud de autorización para declarar el estado de excepción, el Congreso Nacional cuenta con un plazo de cinco días para emitir su autorización o rechazo.

1.1.- Esta modificación busca, en su contenido, mantener coherencia con lo establecido en el artículo 28 de la ley, el que establece un plazo de 5 días para la solicitud. Si bien la modificación puede ser adecuada, dada la premura que acompañan las declaratorias de estados de excepción, ni la ley ni el proyecto establecen mecanismos de actuación ante el vencimiento del plazo o silencio legislativo por parte del Congreso o si lo aprueba vencido el plazo. Tampoco puede establecerlo, dado que no es posible fijar en una ley una aprobación o rechazo de una iniciativa la que es obligación del Congreso aprobar o rechazar la solicitud de autorización. En efecto, el artículo 262 establece: “El presidente de la República, con la autorización del Congreso Nacional, podrá declarar los estados de excepción en sus tres modalidades: estado de defensa, estado de conmoción interior y estado de emergencia.” Por tanto, sin importar el plazo fijado por la ley, el Congreso debe aprobar o rechazar la solicitud de declaratoria de estado de excepción.

1.2.- A partir de lo planteado, aunque en la ley 21-18 se fijó un plazo y ciertamente los cinco días propuestos en la modificación pueden generar celeridad, dicho plazo no tiene razón de ser, ni causa ni efecto.

2.- Aunque la ley solo se limita a modificar el artículo 20 y 32 de la ley, esta dirección entiende que es una oportunidad legislativa para proceder a una revisión de la normativa y generar algunas modificaciones que puedan contribuir a optimizar el procedimiento.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”

2.1.- Sobre ello observamos el artículo 22 que establece: **“Artículo 22.- Comisión bicameral.** En caso de que el Congreso Nacional autorice la declaratoria de estado de excepción integrará una comisión bicameral, de conformidad con sus reglamentos internos, que se encargará del seguimiento de las actuaciones y medidas tomadas durante el período de duración de dicho estado de excepción”. Al respecto, el artículo 90.3 establece: “Cada cámara reglamentará lo concerniente a su servicio interior y al despacho de los asuntos que le son peculiares y podrá, en el uso de sus facultades disciplinarias, establecer las sanciones que procedan”, de allí que a partir de la división que ostenta el poder legislativo, desarrollada por la Sentencia del Tribunal Constitucional TC/0599/15, este artículo es contrario a la constitución y violenta la esencia de la bicameralidad, pues la ley no debe disponer la creación de comisiones bicamerales permanentes, sino que debe establecerlas como opcional. Recomendamos una modificación al artículo 22, como sigue:

“Artículo 22.- Comisión bicameral. En caso de que el Congreso Nacional autorice la declaratoria de estado de excepción podrá integrar una comisión bicameral, de conformidad con sus reglamentos internos, que se encargará del seguimiento de las actuaciones y medidas tomadas durante el período de duración de dicho estado de excepción”

2.2. El artículo 28 dispone: **“Artículo 28.- Prórroga.** En caso de que persistan las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, el Poder Ejecutivo podrá solicitar al Congreso Nacional, cuantas veces sea necesario, la prórroga del estado de excepción, con cinco días de antelación a la finalización del período originalmente establecido”. En la especie, el mandato del artículo dispone un plazo rígido para la remisión al congreso de la solicitud de prórroga, con cinco días de antelación a la finalización del período autorizado. Este, en la práctica, ha sido sujeto de interpretación y las solicitudes se remiten en tiempos previos a los cinco días. Si bien no es inadecuado esta interpretación del plazo de remisión de la solicitud, esta dirección entiende que la ley bien puede ser aun más clara en su contenido y evitar interpretaciones posibles. Recomendamos así que se establezca un plazo de cinco días por lo menos, quedando abierta la remisión en cualquier momento antes de vencido el plazo. Como sigue:

“Artículo 28.- Prórroga. En caso de que persistan las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, el Poder Ejecutivo podrá solicitar al Congreso Nacional, cuantas veces sea necesario, la prórroga del estado de excepción, con por lo menos cinco días de antelación a la finalización del período originalmente establecido”.

2.3.- El párrafo I del artículo 28 dispone: “La prórroga concedida no podrá exceder del tiempo ya autorizado para cada estado de excepción de que se trate”. Este párrafo se desprende de la parte capital del artículo 28 de la ley, que establece la posibilidad de solicitud de prórroga del estado de excepción. Aunque puede interpretarse que la prórroga y la solicitud de nuevas prórrogas siempre se debe tomar como referencia la



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”

declaratoria realizada, queda sujeta a interpretación y provocar situaciones de naturaleza legislativa y constitucional en la aplicación. Al respecto, es nuestra consideración que se adicione un nuevo párrafo que establezca el criterio de que las nuevas prórrogas podrán tomar como referencia la declaratoria principal.

Análisis Lingüístico y de Técnica Legislativa.

Después de analizar el proyecto de ley en los aspectos lingüístico y de técnica legislativa ENTEDEMOS pertinente hacer las siguientes observaciones.

0.- El título del proyecto expresa:

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 20 Y 32 DE LA LEY ORGANICA NO.21-18, QUE REGULA LOS ESTADOS DE EXCEPCION, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL No.10911, DEL 4 DE JUNIO DE 2018.

Al respecto, los títulos de las leyes la acompañan en todo su trayecto, de allí que no puede incluir la palabra proyecto, propia de una identificación de su trámite. Recomendamos lo siguiente:

Ley que modifica los artículos 20 y 32 de la ley orgánica no.21-18, del 25 de mayo de 2018, sobre regulación de los estados de excepción contemplados por la constitución de la república dominicana.

1.- El proyecto de ley no contiene artículos que definan su objeto, ámbito de aplicación y entrada en vigencia. Al respecto, se hace necesario redactar dichos artículos, como propios de toda legislación. Proponemos los siguientes artículos.

Artículo 1. Objeto. Esta ley tiene por objeto modificar los artículos 20 y 32 de la Ley No.21-18, del 25 de mayo de 2018, sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana, a los fines de reducir el plazo de aprobación por parte del Congreso y establecer sanciones a las violaciones a las violaciones de la ley.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación. Esta ley es de aplicación en todo el territorio nacional.

Artículo.- Entrada en 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 transcurridos los plazos fijados por el Código Civil de la República Dominicana.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”

2.- Las modificaciones establecidas en los artículos 1 y 2 establecen: **Artículo 1.- Modificación.** Se modifica el artículo 20 de Ley Orgánica No. 21-18 sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana, publicada en la Gaceta Oficial No. 10911 del cuatro (4) de junio del año dos mil dieciocho (2018) para que, en lo adelante, se lea así:

“Artículo 20.-Plazo. Una vez recibida la solicitud de autorización para declarar el estado de excepción, el Congreso Nacional cuenta con un plazo de cinco días para emitir su autorización o rechazo.”

Artículo 2.- Modificación. Se modifica el artículo 32 de Ley Orgánica No. 21-18 sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana, publicada en la Gaceta Oficial No. 10911 del cuatro (4) de junio del año dos mil dieciocho (2018) para que, en lo adelante, se lea así:

“Artículo 32.-Sanciones. Sin perjuicio de las sanciones establecidas por las leyes vigentes, el incumplimiento o resistencia de las órdenes emanadas de las autoridades competentes en los Estados de Excepción será sancionado de la manera siguiente:

a) Las personas que violaren las disposiciones que establezcan restricciones la libertad de tránsito ordenada en virtud del literal h) del artículo 266 de la Constitución serán sancionadas con multa de dos (2) a seis (6) salarios mínimos del sector público, o trabajo de utilidad pública o interés comunitario por un período de diez (10) días. Los reincidentes podrán ser condenados al doble de estas penas.

b) Las violaciones a las disposiciones que establezcan restricciones a la libertad de asociación y de reunión, ordenadas en virtud del literal j) del artículo 266 de la Constitución serán sancionadas con la pena de dos (2) a seis (6) salarios mínimos del sector público, o trabajo de utilidad pública o interés comunitario por un período de diez (10) días. Los reincidentes podrán ser, igualmente, condenados al doble de estas penas.

c) Las personas que conscientemente difundan por cualquier medio falsos rumores o alarmistas, u organicen campañas difamatorias relativas a las medidas tomadas por la autoridad o en torno a la situación que ha provocado el estado de excepción serán sancionadas con multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos del sector público. Los reincidentes podrán ser condenados al doble de esta pena.

Cuando esta infracción sea cometida por una persona física, en representación de una persona jurídica o que hable por cuenta de ella, o que haya sido auspiciada por



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”

ella, la persona jurídica podrán ser sancionadas con igual multa que el autor material, sin perjuicio de la responsabilidad civil por estos casos.

Párrafo I.- Para todas estas sanciones aplica el procedimiento por contravenciones. En caso de extrema urgencia, el juicio podrá ser conocido por la jurisdicción de atención permanente.

Párrafo II.- Independientemente de las sanciones penales que correspondan, si el incumplimiento o resistencia es cometido por funcionarios o servidores públicos, éstos serán suspendidos de manera inmediata del ejercicio de sus cargos, notificando, según sea el caso de acuerdo con la falta, a las autoridades competentes o al superior jerárquico correspondiente.”

2.1.- Al respecto, los mandatos modificadores no transcribieron adecuadamente la ley, al obviar su fecha y nombre y agregar la gaceta oficial en que fue publicada. Por igual, la modificación del artículo 32 no siguió el modelo de la ley principal, dividida en numerales, al establecer su división en literales. Recomendamos la siguiente redacción:

Artículo.- Modificación artículo 20. Se modifica el artículo 20 La Ley No.21-18, del 25 de mayo de 2018, sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana, para que diga lo siguiente:

“Artículo 20.-Plazo. Una vez recibida la solicitud de autorización para declarar el estado de excepción, el Congreso Nacional cuenta con un plazo de cinco días para emitir su autorización o rechazo.”

Artículo.- Modificación artículo 32. Se modifica el artículo 32 La Ley No.21-18, del 25 de mayo de 2018, sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana, para que diga lo siguiente:

“Artículo 32.-Sanciones. Sin perjuicio de las sanciones establecidas por las leyes vigentes, el incumplimiento o resistencia de las órdenes emanadas de las autoridades competentes en los Estados de Excepción será sancionado de la manera siguiente:

1) Las personas que violaren las disposiciones que establezcan restricciones la libertad de tránsito ordenada en virtud del literal h) del artículo 266 de la Constitución serán sancionadas con multa de dos (2) a seis (6) salarios mínimos del sector público, o trabajo de utilidad pública o interés comunitario por un período de diez (10) días. Los reincidentes podrán ser condenados al doble de estas penas.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”

2) Las violaciones a las disposiciones que establezcan restricciones a la libertad de asociación y de reunión, ordenadas en virtud del literal j) del artículo 266 de la Constitución serán sancionadas con la pena de dos (2) a seis (6) salarios mínimos del sector público, o trabajo de utilidad pública o interés comunitario por un período de diez (10) días. Los reincidentes podrán ser, igualmente, condenados al doble de estas penas.

3) Las personas que conscientemente difundan por cualquier medio falsos rumores o alarmistas, u organicen campañas difamatorias relativas a las medidas tomadas por la autoridad o en torno a la situación que ha provocado el estado de excepción serán sancionadas con multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos del sector público. Los reincidentes podrán ser condenados al doble de esta pena.

Cuando esta infracción sea cometida por una persona física, en representación de una persona jurídica o que hable por cuenta de ella, o que haya sido auspiciada por ella, la persona jurídica podrán ser sancionadas con igual multa que el autor material, sin perjuicio de la responsabilidad civil por estos casos.

Párrafo I.- Para todas estas sanciones aplica el procedimiento por contravenciones. En caso de extrema urgencia, el juicio podrá ser conocido por la jurisdicción de atención permanente.

Párrafo II.- Independientemente de las sanciones penales que correspondan, si el incumplimiento o resistencia es cometido por funcionarios o servidores públicos, éstos serán suspendidos de manera inmediata del ejercicio de sus cargos, notificando, según sea el caso de acuerdo con la falta, a las autoridades competentes o al superior jerárquico correspondiente.”

3.- A partir de lo planteado, se hace necesario una redacción alterna de los vistos y la parte dispositiva, sin menoscabo de los cambios que pueda promover la comisión y las adiciones de lugar:

Vista: La Constitución de la República;

Visto: El Código Penal dominicano y sus modificaciones;

Vista: La Ley No.76-02, del 19 de julio de 2002, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana y sus modificaciones;

Vista: La Ley No.21-18, del 25 de mayo de 2018, sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana;



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”

Vista: El Decreto No.134-2020, del 19 de marzo de 2020, del Presidente de la República, por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia Nacional.

HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

Artículo 1. Objeto. Esta ley tiene por objeto modificar los artículos 20 y 32 de la Ley No.21-18, del 25 de mayo de 2018, sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana, a los fines de reducir el plazo de aprobación por parte del Congreso y establecer sanciones a las violaciones a las violaciones de la ley.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación. Esta ley es de aplicación en todo el territorio nacional.

Artículo 3.- Modificación artículo 20. Se modifica el artículo 20 La Ley No.21-18, del 25 de mayo de 2018, sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana, para que diga lo siguiente:

Artículo 20.-Plazo. Una vez recibida la solicitud de autorización para declarar el estado de excepción, el Congreso Nacional cuenta con un plazo de cinco días para emitir su autorización o rechazo.

Artículo 4.- Modificación artículo 32. Se modifica el artículo 32 La Ley No.21-18, del 25 de mayo de 2018, sobre regulación de los Estados de Excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana, para que diga lo siguiente:

Artículo 32.-Sanciones. Sin perjuicio de las sanciones establecidas por las leyes vigentes, el incumplimiento o resistencia de las órdenes emanadas de las autoridades competentes en los Estados de Excepción será sancionado de la manera siguiente:

1) Las personas que violaren las disposiciones que establezcan restricciones la libertad de tránsito ordenada en virtud del literal h) del artículo 266 de la Constitución serán sancionadas con multa de dos (2) a seis (6) salarios mínimos del sector público, o trabajo de utilidad pública o interés comunitario por un período de diez (10) días. Los reincidentes podrán ser condenados al doble de estas penas.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”

2) Las violaciones a las disposiciones que establezcan restricciones a la libertad de asociación y de reunión, ordenadas en virtud del literal j) del artículo 266 de la Constitución serán sancionadas con la pena de dos (2) a seis (6) salarios mínimos del sector público, o trabajo de utilidad pública o interés comunitario por un período de diez (10) días. Los reincidentes podrán ser, igualmente, condenados al doble de estas penas.

3) Las personas que conscientemente difundan por cualquier medio falsos rumores o alarmistas, u organicen campañas difamatorias relativas a las medidas tomadas por la autoridad o en torno a la situación que ha provocado el estado de excepción serán sancionadas con multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos del sector público. Los reincidentes podrán ser condenados al doble de esta pena.

Cuando esta infracción sea cometida por una persona física, en representación de una persona jurídica o que hable por cuenta de ella, o que haya sido auspiciada por ella, la persona jurídica podrán ser sancionadas con igual multa que el autor material, sin perjuicio de la responsabilidad civil por estos casos.

Párrafo I.- Para todas estas sanciones aplica el procedimiento por contravenciones. En caso de extrema urgencia, el juicio podrá ser conocido por la jurisdicción de atención permanente.

Párrafo II.- Independientemente de las sanciones penales que correspondan, si el incumplimiento o resistencia es cometido por funcionarios o servidores públicos, éstos serán suspendidos de manera inmediata del ejercicio de sus cargos, notificando, según sea el caso de acuerdo con la falta, a las autoridades competentes o al superior jerárquico correspondiente.

Artículo 5.- Entrada en 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 transcurridos los plazos fijados por el Código Civil de la República Dominicana.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”

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, no entra en contradicción legal y constitucional, pudiendo dar informe favorable.

Atentamente,

Welnel D. Feliz.
Director.

WF