



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

Santo Domingo de Guzmán, D.N.
07 de mayo de 2019

DETEREL 092/2019.

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

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

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

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

Asunto : Opinión sobre proyecto de ley Orgánica de Libertad de Reunión.

Referencia : Exp. No. **00953.** Of. 000104 d/f 18-04-2019

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 de un proyecto de ley que tiene como finalidad crear la ley Orgánica de Libertad de Reunión.

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

Facultad Legislativa Congressional:

La facultad legislativa congressional para legislar sobre esta materia está fundamentada en el Art. 93, numeral uno, literal q de la Constitución de la República que, enuncia lo siguiente: ***"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 112 de la Constitución de la República, que establece:



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

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.

Desmante Legal

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

Vista: La Constitución de la República Dominicana;

Vista: La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de abril del año 1948

Vista: La Declaración Universal de los Derechos Humanos, del 10 de diciembre del año 1948

Visto: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del 16 de diciembre de 1966

Vista: La Ley No. 241, del 28 de diciembre del año 1967, de Tránsito de Vehículos.

Impacto de Vigencia.

Este es un derecho humano fundamental y de primera generación, está reconocido en varios documentos, entre ellos la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Carta Africana de Derechos Humanos y Los Derechos de los Pueblos y en la mayoría de las constituciones nacionales de todo el mundo, es la libertad pública individual que faculta a un grupo de personas a concurrir temporalmente en un mismo lugar, pacíficamente y sin armas, para cualquier finalidad lícita y conforme a la ley.

Por lo tanto entendemos que el mismo es factible.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

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, debemos realizar las siguientes observaciones:

1. Sugerimos que al Capítulo I se le sustituya el título por: *"DE LAS DISPOSICIONES INICIALES"*, pues estas, de acuerdo a las normas de técnica legislativa, son las que se colocan al inicio de la norma y contiene los artículos relativos a los principios generales, definiciones, ámbito de aplicación y objeto de la ley.
2. El contenido del artículo 3 de la iniciativa trata sobre las reuniones que no están sujetas a la presente ley orgánica, es decir de las exclusiones, en ese sentido, debemos indicar que si se enumeran aquellas reuniones que están excluidas del ámbito de aplicación de la norma, necesariamente debemos mencionar las que sí están incluidas, de lo contrario la norma se torna ambigua y de difícil interpretación.
3. Como nos indican las normas de técnica legislativa, sugerimos que todos los artículos que contengan literales, como los artículos 3, 4, 12 y 16, sean sustituidos por números arábigos y si estos contienen subdivisiones entonces se utilizarían los literales.
4. El artículo 6 del proyecto de ley establece la prohibición de ocultar identidad, en tal virtud, proponemos que las informaciones relativas a prohibiciones sean colocadas dentro de los últimos capítulos de la norma, que bien pudiere ser un capítulo que se titule *"DE LAS DISPOSICIONES GENERALES"*, al mismo tiempo que sugerimos colocar su respectiva sanción. En torno al tema, es importante establecer que cuando las disposiciones sancionatorias son pocas, como es el caso, es aconsejable ubicarlas como un artículo a continuación de la norma cuyo incumplimiento deviene en esa sanción, es decir, que lo procedente sería ubicar la prohibición dentro de las disposiciones generales y agregar un párrafo al artículo contemplando la sanción.
5. En referencia al artículo 7 de la iniciativa debemos señalar lo siguiente:
 - 5.1 El contenido del artículo presenta dos disposiciones, en ese sentido, las normas de técnica legislativa nos indican que cada artículo debe de contener una sola norma para ayudar a la comprensión de la misma, por tanto, sugerimos que el contenido del artículo sea dividido en párrafos.
 - 5.2 La expresión ubicada al final del artículo que indica como sigue: *"...a menos que hayan puesto todos los medios razonables a su alcance para evitarlo"* resulta muy ambigua, es decir, oscura e imprecisa, y con respecto al uso de este tipo de lenguaje las reglas de técnica legislativa sugieren al redactor legislativo que



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

procure que el texto no presente ambigüedades que puedan poner en riesgo su interpretación por jueces y usuarios.

6. El artículo 8 de la presente iniciativa presenta varias disposiciones a la vez, por lo que sugerimos que las mismas sean consignadas en párrafos del artículo para distinguir una norma de otra, pues cada artículo debe contener una sola norma y cada norma debe estar contenida íntegramente en el artículo.
7. Agregar la palabra "público" en el epígrafe del artículo 10, para que se lea "Presencia de agentes del orden público" tal como indica la definición establecida en el literal e del artículo 4 del proyecto de ley.
8. El artículo 11 de la pieza legislativa en estudio establece que la celebración de las reuniones y manifestaciones en lugares de tránsito público y de manifestaciones deberán ser comunicadas por escrito a la autoridad pública por los organizadores o promotores de aquellos, con una antelación de ocho días naturales como mínimo y un máximo de treinta. Con respecto a esta norma, la expresión "*días naturales*" no es la apropiada, pues nuestra legislación al referirse a este tipo de días hace uso de la expresión "*días hábiles*".

8.1 En otro orden, el establecer un plazo mínimo y un plazo máximo para que los promotores u organizadores comunique a la autoridad pública las reuniones o manifestaciones públicas, limita el ejercicio del derecho fundamental establecido en el artículo 48 de la Constitución, pues se está coartando el derecho a una manifestación espontánea realizada por una determinada causa que justifique su organización de hora a hora o día a día, por lo que entendemos no debe de establecerse tiempo, simplemente comunicar sin necesidad de establecer un lapso de tiempo.

8.2 En referencia al párrafo II del mismo artículo, al analizar su redacción hemos observamos que la misma se torna un tanto contradictoria, pues al establecer que cuando se trate de reuniones públicas espontaneas en las que haya sido imposible por su naturaleza notificar previamente, se pone como condición que puede realizarse siempre que se mantenga una marcha continua, sin interferir el tránsito libre de vehículos y de personas o aposentarse en sitio público alguno; ahora bien, si se hace de forma contraria, es decir, cuando se trata de reuniones planificadas con antelación en la que se cumpla con el requisitos de notificación previa, se puede entonces interrumpir el tránsito violentando a su vez el derecho fundamental a la libertad de tránsito establecido por nuestra Constitución?. En ese sentido, sugerimos a la Comisión Especial de estudio de la presente iniciativa, tomar en cuenta lo planteado en este acápite.



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Innovación y Competitividad"

9. En cuanto al artículo 15 que establece como sigue: *"De no ser aceptada por los organizadores o promotores la prohibición u otras modificaciones propuestas, podrán interponer una acción de amparo ante la jurisdicción contenciosa administrativa, en el plazo de cuarenta y ocho horas, trasladando copia de la acción debidamente registrada a la autoridad pública con el objeto de que aquella remita inmediatamente el expediente al juez de amparo. El tribunal tramitará la acción de amparo de forma sumaria conforme el procedimiento de extrema urgencia previsto en el artículo 82 de la Ley 137-11, relativo a los procedimientos de extrema urgencia, debemos indicar lo siguiente:*

9.1 Primeramente entendemos que establecer un plazo para el ejercicio de la acción de amparo, como es el plazo de 48 horas para la interposición de la acción, desnaturaliza la figura del amparo, pues la Ley 137-11, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, indica dentro de las inadmisibilidades del amparo (art. 70) que debe de interponerse en un plazo máximo de sesenta (60) días contados a partir de que el agraviado ha tenido el conocimiento del acto u omisión que le ha conculcado u omitido el derecho fundamental, por tanto, el plazo de 48 horas resulta contradictoria a lo establecido en la ley vigente, por lo que la iniciativa no debe indicar un plazo para el ejercicio de la acción, pues la Ley ya lo ha previsto.

9.2 De igual forma el artículo 67 de la ley 137-11 indica que "toda persona física o moral sin distinción de ninguna especie, tiene derecho a reclamar la protección de sus derechos fundamentales mediante el ejercicio de la acción de amparo", es decir, que cualquier persona tanto física como moral, tiene el derecho de interponer la acción, siempre y cuando sea el agraviado, en ese sentido, la norma no puede limitar el ejercicio únicamente a los organizadores o promotores de las reuniones, pues las demás personas tienen también el derecho al ejercicio de la acción.

9.3 Otro punto importante en relación al contenido del artículo transcrito precedentemente, es el del tribunal competente para conocer la acción, pues la norma le da la facultad al tribunal contencioso administrativo para conocer de la acción de amparo, sin embargo, la Ley No. 137-11 le otorga competencia para el conocimiento de la acción de amparo al Juez de Primera Instancia del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión cuestionado y en caso de aquellos lugares en donde el tribunal de primera instancia se encuentra dividido en cámara o salas, se apoderara de la acción de amparo al juez cuya competencia de atribución guarde mayor afinidad y relación con el derecho fundamental alegadamente vulnerado, es decir, al juez natural, que en todo caso quien lo determina es la acción de que se trate y no la ley, ósea que la acción de amparo deberá ser conocida por el juez natural, que es el que guarde mayor vinculación o afinidad al derecho violado o conculcado.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

9.4 De igual modo entendemos que establecer en la norma que el Tribunal tramitará la acción de amparo de forma sumaria, no procede, pues lo sumario del proceso lo decide el juez apoderado.

9.5 Por tanto, luego de establecidos las consideraciones anteriores, entendemos que en vista de que la Ley 137-11 ya previamente ha establecido los criterios para la interposición de la acción de amparo, sugerimos que la iniciativa no mencione el tribunal que deberá conocer la acción ni establezca límites para el ejercicio de la misma.

Legislación Comprada

Luego de investigada la legislación comparada vinculante a la presente iniciativa, debemos señalar que la misma posee criterios muy similares a la legislación española, contenida en Ley Orgánica 9/1983 del 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, Publicado en el BOE de 18 de Julio de 1983, por lo que es prudente analizar el conjunto de las informaciones que contiene la iniciativa a fin de homogenizar la redacción con los términos jurídicos propios del marco legal dominicano.

Finalmente, luego del análisis y estudio de la presente iniciativa, sugerimos a la Comisión encargada del estudio del proyecto de Ley Orgánica de Libertad de Reunión, tomar en cuenta las informaciones vertidas en este informe.

Atentamente,

Wenel D. Feliz
Director

WF