

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

Santo Domingo de Guzmán

DETEREL 197/2007.

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

Atención : Comisión Permanente de Justicia y Derecho Humano.

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

Asunto : Proyecto de Ley Anti -Pandillas

Referencia. : Oficio No. 001070, de fecha 17 de mayo del 2007
(Expediente No. 03503-2007-PLO-SE)

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 dichos proyectos tenemos a bien expresarle lo siguiente:

Contenido de los Proyectos de Ley:

PRIMERO : Se trata de un Proyecto de Ley Anti -Pandillas

SEGUNDO: Dicho proyecto fue presentado por la Sra. Cristina Altagracia Lizardo Mezquita, Senadora de la República por la Provincia Santo Domingo.

Facultad Legislativa Congresual:

De acuerdo a la facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está fundamentada en el Art. 37, numeral 23 de la Constitución que enuncia lo siguiente:

“Art. 37 numeral 23: Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado o contraria a la Constitución”.

Desmonte Legal

El Proyecto de Ley se fundamenta y toca las siguientes disposiciones legales:

- a) La Constitución de la República.
- b) Ley No. 136-03 del 7 de agosto de 2003, que crea el Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes
- c) Ley No. 76-02 del 19 de julio del 2002, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana.
- d) Ley No. 24-97 del 27 de Enero del 1997; que introduce modificaciones al Código Penal, al Código de Procedimiento Criminal y al Código para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes No. 14-94.

Legislación Comparada

Después de haber investigado la legislación de otros países, sobre el tema, hemos notado que las significativas altas tasas de homicidios y la importante presencia de armas livianas legales e ilegales en Centro América han tendido a mantener altos niveles de violencia. En los últimos años la presencia de las pandillas juveniles han estado presente, por lo que en las actuales reformas iniciadas en muchos países tienen el tema de las pandillas como una preocupación, en este sentido podemos mencionar que dentro de esta corriente de cambios se encuentran países como:

Panamá: A través del proyecto de Ley No. 164 se tipifica los delitos de pandillerismo y de posesión y comercio de armas prohibidos, dicta medidas de protección a la identidad de los testigos y modifica disposiciones de los Códigos Penal y Judicial y de la ley No. 40 de 1999”, es decir, que se trata de una modificación al Código Penal que estipula los siguientes delitos; homicidio doloso, violación sexual, secuestro, robo agravado, tráfico ilícito de droga, posesión agravada de droga, lesiones personales dolosas gravísimas, lesiones personales dolosas con resultado muerte, tráfico de armas de fuego, pandillerismo y terrorismo. Cabe destacar que el tema es tratado dentro del Código Penal, no en una legislación especial.

Hondura: La lucha contra los pandilleros, ha determinado en gran medida la inexistencia de debate sobre la necesidad de avanzar en temas preventivos y de rehabilitación, por el contrario las estrategias se centran en políticas de mano dura. En Honduras se ha tratado de fortalecer el sistema judicial con una Ley contra los Mareros, en donde se establecen políticas de prevención, de represión legal y rehabilitación y reinmersión del delincuente.

Costa Rica: Su lucha contra la delincuencia y las drogas, ha sido dirigida de una manera distinta ya que se han preocupado más bien por la implementación de planes con mayores componentes preventivos que se enfocan en detener el crecimiento de la

delincuencia y la sensación de inseguridad; es decir, planes de política social en donde han desarrollado el plan “Patria segura, integrada y solidaria” que incluye la integración social de jóvenes en riesgo social, programas de desintoxicación de drogadictos y prevención situacional mediante la recuperación de espacios públicos.

En América Latina la delincuencia ha aumentado considerablemente, y la mera represión de los ilícitos no asegura la superación de los problemas estructurales que son la base del aumento de la criminalidad y la violencia, en tal sentido, las transformaciones en la legislación vigente, en busca de reducir los índices de criminalidad y de reinsertar a los infractores a la sociedad, es una preocupación de los países de América Latina.

Análisis Legal, Constitucional y de la Técnica Legislativa

Después de analizar el proyecto de Ley en los aspectos legales, constitucionales y de la técnica legislativa **ENTENDEMOS** oportuno hacer las siguientes observaciones:

1. **“Proyecto de Ley Anti -Pandillas ”**, en tal sentido tenemos a bien sugerir la eliminación de la frase **Proyecto de** en el entendido que la misma representa el estado en que se encuentra el expediente, no así el título que llevará la Ley, en tal virtud, recomendamos la siguiente redacción alterna para que se lea de la siguiente manera:

“Ley Anti –Pandillas”

2. El proyecto de Ley contiene considerandos que atendiendo a lo que establece el numeral 4.1.1.3, literal e), del Manual de Técnica Legislativa, deben ser de la siguiente manera: **“Los considerandos deben numerarse para una mejor ubicación de los mismos”**, en tal sentido, sugerimos la siguiente redacción alterna:

“CONSIDERANDO PRIMERO CONSIDERANDO SEGUNDO...”

3. El Proyecto de Ley no contiene Vistos y de acuerdo a lo que establece el Manual de Técnica Legislativa, en su punto 4.1.1.4, **“los Vistos son los textos legales que ha investigado el legislador para presentar un proyecto”**, en tal virtud, sugerimos agregar al presente proyecto la Constitución de la República, 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 Niños, Niñas y Adolescentes, Ley No. 76-02 del 19 de julio del 2002, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana y la Ley No. 24-97, del 27 de enero del 1997; que introduce modificaciones al Código Penal, al Código de Procedimiento Criminal y al Código para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes Ley No. 14-94, ya que por la naturaleza del presente proyecto son textos legales relacionados al mismo.

4. Hemos observado que el proyecto de Ley introduce la parte normativa de la manera siguiente: “**Dicta la siguiente Ley**”, en tal sentido tenemos a bien señalar el Manual de Técnica Legislativa en su ejemplo XI, sugiere presentar el inicio de la Parte Normativa como sigue:

HA DADO LA SIGUIENTE LEY

5. Debemos señalar que en proyecto de Ley hemos podido observar que presenta problemas en cuanto a las formas verbales, que de acuerdo al Manual de Técnica Legislativa en su punto 5.2 que habla sobre las “**Formas Verbales**” establece en su literal “**b) Preferir el presente al futuro**”, por lo que proponemos sustituir el uso de términos futuros para que se lea de la siguiente manera:

Se considerará por *se considera.*

Se aplicará por *se aplica.*

les aplicarán por *les aplica.*

será nombrado por *es nombrado*

no podrá por *no puede*

se trasformarán por *se transforma.*

se castigará por *se castiga.*

será sancionado por *se sanciona.*

serán sancionados por *se sancionan.*

será cumplido por *se cumple.*

estará a cargo por *está a cargo.*

se podrá por *se puede.*

entrará en por *entra en*

6. El artículo 1 del proyecto de Ley dice: “**Para los efectos de esta ley se considerará como Asociación ilícita, denominada Pandilla, aquella agrupación de personas que actúen para alterar el orden público o atentar contra el decoro y las buenas costumbres, y que cumplan varios o todos los criterios siguientes:**

a- Que se reúnan habitualmente,

b- Que señalen segmentos de territorio como propio,

c- Que tengan señas o símbolos como medios de identificación,

d- Que se marquen el cuerpo de manera colectiva con cicatrices o tatuajes para significar asociación.” ,en tal sentido, debemos señalar que los criterios establecidos para determinar cuando nos referimos a las Pandillas de acuerdo a la Constitución de la República en su artículo 8 numeral 7 que reza: **La libertad de asociación y de reunión sin armas fines políticos, económicos, sociales, culturales o de cualquier otra índole, siempre que por su naturaleza no sean contrarias ni atentatorias al orden público, la seguridad nacional y las buenas costumbres**”, son inadecuados tomando en cuenta lo siguiente:

Primero. La reunión habitual de un grupo no determina que los mismos quieran atentar contra el orden público, ya que de acuerdo a la Constitución existe la libertad de

asociación por lo que los ciudadanos pueden agruparse para desarrollar actividades de diferentes índoles.

Segundo. Establecer que tenga señas o símbolos como medio de identificación no es violatorio a la Ley, ya que los símbolos desempeñan un papel vital en la identificación de entidades, gremios y otros grupos y es la misma ley la que regula la manera en que deben ser registrados, por lo que establecer que tengan señas o símbolos como medios de identificación no procedería, atendiendo a lo que establece la Constitución en su artículo 8 numeral 5 que dice: “***A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe...***”; es decir, si existen leyes que regula el registro de los símbolos y señas de identificación la ley esta aprobando su uso.

Tercero: En ese mismo orden que se marquen el cuerpo de manera colectiva con cicatrices o tatuajes para significar asociación, no quiere decir que se trate de una asociación dañina y que tenga el fin de perturbar el orden público, ya que el tatuaje ha cobrado tanto impulso en nuestra época y si bien es una práctica milenaria, asociada a los ritos de iniciación en diferentes culturas primitivas, hoy se ha convertido en una moda de consumo masivo, como signo de diferentes grupos de jóvenes, con los códigos que los caracterizan; es decir, muchos jóvenes adolescentes, en su crecimiento en la búsqueda de su identidad, usa el tatuaje como una forma de expresión a través de una imagen grabada en su cuerpo, representando así también su manera de igualarse a sus pares y diferenciarse de otros, por lo que no podría calificarse como pandillero el que un grupo de jóvenes se tatúen su cuerpo con un signo igual, ya que estaríamos frente a una discriminación y tomando en cuenta lo que establece la Constitución en su artículo 8 numeral 5 “...***La ley es igual para todos: no puede ordenar más que lo que es justo y útil para la comunidad ni puede prohibir más que lo que perjudica.***”, en tal virtud, consideramos que los elementos que establecen como condiciones para distinguir una pandilla deben ser reformulados.

7. Por su parte el artículo 2 del proyecto de Ley dice: “***La presente ley se aplicará a todas las personas que cometan los delitos o faltas contempladas en esta ley o en el Código Penal dentro del territorio nacional.***”

Los infractores menores de edad, miembros de pandillas, gozarán de trato y procedimiento especial determinados en esta ley.”, sin embargo, debemos señalar que es el mismo proyecto de ley que en su artículo 29 establece: “***Las Audiencias y conocimientos de los casos contemplados en esta Ley, se realizarán con las formalidades prescritas para la audiencia inicial y demás audiencias ordenadas en el Código Procesal Penal.***”, en tal virtud, debemos señalar que el proyecto de Ley establece que el procedimiento a seguir es el establecido en el Código Procesal Penal, por lo que consideramos que el artículo 2 del proyecto de ley en la parte que se refiere al proceso que llevarán las infracciones que violen el Código Penal no es necesario, en el entendido del que el mismo no aporta un nuevo procedimiento, por lo que hacer referencia que el procedimiento aplicable es el contemplado en el proyecto de Ley no es preciso, se podría entender que se esta modificando cuales serán los procedimientos en la materia.

En ese mismo orden el artículo 3 del proyecto de ley establece: ***“A los delitos contemplados en esta ley y las faltas contempladas en el Código Penal que sean cometidas por miembros de pandillas siempre serán procesadas conforme al proceso establecido en esta ley”*** en tal sentido, debemos señalar que atendiendo a lo que establece el Manual de Técnica Legislativa en su punto 6.4 que habla sobre La Modificación en su literal b) que dice: ***“ La modificación debe ser hecha con toda precisión, identificándose de manera certera la ley o disposición legal que se modifica”*** es decir, que el artículo que precede modifica el Código Penal; en tal virtud, proponemos la modificación de dicho artículo y su reubicación en el capítulo que habla sobre el ámbito de aplicación.

8. El artículo 4 del proyecto de Ley dice: ***“Las faltas contempladas en esta ley se les aplicarán las siguientes sanciones:***

Multas: Es el importe pecuniario que se cuantificará en días-multas y será de cinco a trescientos sesenta y cinco días.

***Párrafo:* Cada día-multa será equivalente a la tarifa por jornada ordinaria de trabajo diario diurno del salario mínimo legal vigente para los trabajadores del comercio y servicios.**

Libertad Condicional: Consiste en obligar al sancionado a presentarse ante el Fiscal de que se trate por el período que el juez indique.

Arresto: Es la limitación a la libertad ambulatoria en forma ininterrumpida por el período que establezca el Juez.

Medidas reeducativas o de readaptación: Es el conjunto de obligaciones impuestas por el juez competente a los individuos que por su actividad antisocial, inmoral o dañosa, ofrezcan riesgos inminentes para la sociedad o para el individuo.”, en tal virtud, debemos señalar que atendiendo a lo que establece el Manual de Técnica en su punto 1.1. sobre ***“ Las Definiciones”***, que nos dice que aquellas que sean indispensables para la interpretación de la ley deben situarse entre las disposiciones iniciales; es decir, de acuerdo al ejemplo IX las mismas deben ser ubicadas en la parte inicial del texto normativo, por lo que recomendamos que el artículo 4 sea el artículo 1 en un Capítulo I que hable sobre las ***Definiciones***.

9. El artículo 5 del proyecto de Ley establece: ***“El incumplimiento injustificado de las medidas reeducativas o de readaptación la convertirá en arresto, el cual no podrá exceder de ciento ochenta días. Las multas que no puedan o no quieran ser pagadas se transformarán en días de cárcel.***

El juez podrá convertir las sanciones al momento de la sentencia en la fase de ejecución, en este último caso previa audiencia de parte.

En caso de reincidencia de conductas delictivas se castigará al sancionado con arresto de ciento ochenta días”, en tal sentido, debemos señalar que las medidas contempladas en el artículo 5 del proyecto son causas agravantes del delito, por lo que recomendamos que el mismo sea reubicado; es decir que se incluya en el capítulo que tiene que ver con los delitos y sanciones, a fin de mantener un orden temático de

acuerdo a lo que establece el Manual de Técnica Legislativa en su punto 4.1.1.5 literal a) que dice: ***“El orden temático debe ir de lo general a lo particular y de lo normativo a lo procesal...”***

10. El artículo 6 del proyecto de ley dice: ***“El que integre una pandilla que amedrente u hostigue o de cualquier forma amenace a personas o barrios, será sancionado con prisión de dos a cinco años”***, en tal sentido, es oportuno señalar que el Código Penal en su artículo 265 establece lo siguiente: ***“Toda asociación formada, cualquiera que sea su duración o el número de sus miembros, todo concierto establecido, con el objeto de preparar o de cometer crímenes contra las personas o contra las propiedades constituye un crimen contra la paz pública.”***, y el artículo 305 dice: ***“La amenaza que, por escrito anónimo o firmado, se haga de asesinar, envenenar o atentar de una manera cualquiera, contra un individuo...”***, es decir, que el artículo 6 del proyecto atendiendo a lo que contempla el Código Penal sobre la comisión de hecho delictivos por parte de las asociaciones ilícitas, ya se encuentra legislado, por lo que resulta sobreabundancia legislativa.

11. Los artículos 13 y 14 del proyecto de Ley dicen : ***“Los que en grupo de dos o más elementos se estacionaren o transitaren en vías públicas o lugares abiertos al público y desnudaren o exhibieren sus partes genitales, serán sancionados con arresto de noventa a ciento ochenta días.”*** y ***“- Los que en grupo de dos o más elementos se estacionaren o transitaren en vías públicas o lugares abiertos al público y realizaren tocamientos en cualquier parte del cuerpo de personas que transiten o permanezcan en ese lugar, serán sancionados con arresto de treinta a noventa días.”***, en tal sentido, debemos señalar que el Código Penal establece en su artículo 333-1 : ***“ La exhibición de todo acto sexual , así como exposición de los órganos genitales realizadas a la vista de cualquier persona en un lugar público se castiga ...”***, en tal virtud, debemos señalar que en nuestro marco regulatorio el atentado contra el pudor a través de actos de exhibición ya se encuentra castigado.

12. El artículo 18 del proyecto de Ley establece: ***“Las personas que se encuentren en casas o sitios deshabitados o abandonados formando pandillas, serán advertidas y conminadas a su desalojo; en caso de rebeldía, serán sometidas y sancionadas con treinta a sesenta días de arresto.”***, en tal sentido, cabe destacar que como ya hemos establecido en nuestra Carta Magna se le otorga facultades a todos los ciudadanos de libre asociación, siempre y cuando la misma no altere el orden público, en tal virtud, debemos señalar que la condición de reunión en lugar abandonado o deshabitado no determina las intenciones de los que ahí se reúnen, por lo que entendemos que dicho artículo debe ser reformulado.

13. En otro orden debemos destacar que el Manual de Técnica Legislativa establece en su punto 4.1.7.2 literal d: ***“Los artículos deben llevar un resumen de su contenido, a la que se denomina epígrafe”***; en tal virtud, sugerimos la creación de epígrafes para todos los artículos del texto legal.

14. Cabe destacar que hemos observado en el proyecto de ley la necesidad de una reestructuración en sus articulado, por que tomando en consideración lo que establece el Manual de Técnica Legislativa en su punto 4.1.1.5 literal a que dice: ***“El orden temático debe ir de lo general a lo particular y de lo normativo a lo***

procesal ...”, por lo que sugerimos una reubicación de los artículos del proyecto de Ley atendiendo a su contenido, a fin de lograr un texto legal claro, preciso y conciso

15. El Proyecto de ley en su artículo 43 establece: ***“La presente Ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación”***, en tal sentido debemos señalar que el Manual de Técnica Legislativa en su punto 6.1 literal b dice: ***“...No es aconsejable tomar como referencia temporal, la fecha de la publicación oficial...”*** tomando en cuenta lo antes señalado recomendamos la siguiente redacción alterna:

“Artículo.41. Entrada en Vigor- La presente Ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación”

Cabe destacar que las infracciones contenidas en el proyecto de ley para los pandilleros, son materia de nuestro Código Penal, y más que una legislación especial entendemos pertinente una modificación a nuestro Código Penal que tipifique las acciones hechas por los pandilleros.

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,

Wenel D. Feliz.
Director del Departamento Técnico
de Revisión Legislativa.