

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA  
"AÑO DEL FOMENTO DE LA VIVIENDA"

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DETEREL 139/2017

A la : Comisión Bicameral;

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

CC : Mercedes Camarena Abreu  
Secretaria General Legislativa Interina.

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

Asunto : Opinión sobre proyecto de ley crea la condecoración del  
Congreso Nacional con la Orden Civil Arzobispo Meriño.

Ref. : Oficio No.001278, de fecha 17 de abril de 2017  
Expediente No. 00277-2017- 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 dicho proyecto tenemos a bien expresarle lo siguiente:

Contenido:

PRIMERO: Se trata de un Proyecto de Ley que tiene como fin crear la condecoración del Congreso Nacional Orden Civil Arzobispo Meriño.

SEGUNDO: Este proyecto de ley fue presentado por la Señora Cristina Altagracia Lizardo Mezquita, Senadora por la provincia Santo Domingo.

Facultad Legislativa Congresual:

La facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está sustentada en el artículo 93, numeral 1, literal q) de la Constitución, que reza: *Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución;* y además, encuentra su sustento en lo establecido en el numeral 1 literal n) del mismo artículo que reza: *Conceder honores a ciudadanas*

*y ciudadanos distinguidos que hayan prestado reconocidos servicios a la patria o a la humanidad.*

### 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 113 de la Constitución de la República, que establece: *Leyes ordinarias. 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.*

### Desmante Legal

El proyecto menciona disposiciones legales que le sirven de base a saber: La Constitución de la República, El Reglamento del Senado de la República, El Reglamento de la Cámara de Diputados. Sin embargo, hay que considerar que en el país existen varias leyes y decretos que disponen condecoraciones:

1. La Ley No. 21, del 15 de noviembre del 1930, que crea la Orden del Mérito Militar, y sus modificaciones.
2. La ley No 262, que crea la Orden del Mérito Agropecuario, del 15 de Enero de 1972)
3. Ley No. 70, que instituye la medalla al mérito del maestro, del 30 de noviembre de 1979.
4. Ley No, 4623, que crea la Medalla del Mérito Industrial, del 26 de Enero de 1957.
5. Ley No 3507, que crea la Medalla del Mérito Administrativo, del 4 de Abril de 1953.
6. Ley No 1219 que instituye la Medalla del Mérito Rural, del 27 de Julio de 1946.
7. Ley 1113, Orden del Mérito "Juan Pablo Duarte", 10 de Junio de 1936.
8. Decreto No. 1048-01, de fecha 19 de octubre del año 2001, que instituye la "Medalla Presidencial al Mérito Civil".
9. Decreto No. 3013 que crea la Medalla al Mérito de la Mujer, del 29 de mayo de 1985.
10. Ley No. 4049, que crea la condecoración GRAN COLLAR DE LA PATRIA, del 16 de febrero de 1955.
11. Ley No. 3880, que crea la orden del mérito naval, del 13 de julio del 1954.
12. Ley No 5034 que crea la Orden del Mérito Municipal y la Medalla del Mérito Municipal, del 29 de noviembre de 1958.
13. Ley NO. 5013 que crea la Orden del Mérito Judicial y la Medalla del Mérito Judicial, del 18 de Octubre de 1958.
14. Ley No 4935, que crea la Orden del Mérito a la Asistencia Social, del 13 de Agosto de 1958.
15. Ley No. 4654, que crea la Orden al Mérito del Trabajo, del 27 de Marzo de 1957.
16. Ley No. 3799. que crea la Orden del Mérito Policial, del 14 de abril de 1954.
17. Ley No. 3351, del Congreso Nacional, que crea la Orden de Mérito Aéreo, 9 de agosto de 1952.

18. Ley No 384. que instituye la Orden de Honor y mérito la Cruz Roja Dominicana, del 13 de septiembre del 1943.
19. La ley No. 1204. Orden del mérito agrícola, del 24 de Febrero de 1937.
20. La Ley No. 5334. Que crea la Orden del Mérito Profesional Universitario, del 13 de abril del 1960.
21. Dec. No. 211-00 que crea la Medalla al Mérito Postal y su respectiva entrega el día 12 de noviembre de cada año. Día Nacional del Correo, del 22 de mayo del 2000.
22. Dec. No. 2948, que crea la Medalla Forestal, del 6 de mayo 1985.
23. Dec. 6942, que otorga como homenaje póstumo , las medallas de "Maimón" y Estero Hondo al alférez de navío Efraín Tomas Pimentel, del 7 de agosto del 1961.
24. Decreto No 6243, que otorga a varias personas la Medalla de "Constanza", de la clase civil, y en homenaje póstumo a varias personas fallecidas, del 30 de noviembre de 1960.
25. Dec. No. 6724, que otorga la medalla de Estero Hondo, Maimon y Constanza a varios miembros de las Fuerzas Armadas, y a varias personas civiles, del 13 de junio de 1961.
26. Decreto No. 6240, que otorga a varias personas la medalla de "Maimón, de las Clases Civil, del 30 de noviembre de 1960.
27. Decreto No. 6239, que otorga a varias personas la medalla de "Estero Hondo", de la clase civil., del 30 de noviembre de 1960.
28. Decreto NO 6242, que otorga las medallas de "Constanza", "Estero Hondo" y "Maimón", a varios miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, del 30 de noviembre de 1960.
29. Decreto No 6243, que otorga varias personas la Medalla de "Constanza", de la clase civil, y en homenaje póstumo a varias personas fallecida, del 30 de noviembre de 1960.
30. Dec No 5847, que otorga las Medalla de "Constanza" y "Maimón" a varios Oficiales y Alistados de la Policía nacional, y como homenaje póstumo la de "Maimón" al Sargento fallecido Luis Antonio Núñez Mero, P. N , del 16 Julio de 1960.
31. Ley No 3916, que denomina la Orden del Mérito Juan Pablo Duarte, "Orden del Mérito de Duarte, Sánchez y Mella", y dicta otras disposiciones, del 15 de septiembre del 1954.

#### Condición de la iniciativa

La iniciativa legislativa fue presentada por la proponente bajo la condición de un proyecto de ley. Al respecto, es necesario analizar si tal propuesta amerita de una ley o si requiere de la aprobación de otro mecanismo constitucional e institucional o si es necesaria la intervención del Congreso.

Como puede observarse, se trata de una iniciativa tendente a instituir la Condecoración del Congreso Nacional Orden Civil Arzobispo Meriño, en la cual cada cámara y el Congreso podrán conceder tal distinción en diferentes modalidades. Se trata de una prerrogativa exclusiva que el proyecto concede al Congreso, sin la intervención de otros poderes del Estado, sino que tales decisiones le son propias internamente.

Sobre las cuestiones relativas a las decisiones del Congreso que le son propios, la Constitución establece con claridad la independencia del Poder Legislativo frente a los demás poderes del Estado, en el sentido de ellos deben aprobar las disposiciones para su orden interno, el artículo 90 numeral, 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". Por tanto, todo lo relativo a su competencia y a los asuntos "que le son peculiares" deben ser tomados a partir de una decisión interna de cada cámara y del Congreso. Así, como se trata de una ley que instituye una condecoración exclusiva del Congreso, tal se enmarca dentro de esos asuntos que le son peculiares, a partir del criterio en que pueden conceder honores a ciudadanos que así lo considere, por lo que no debe ser bajo la condición de una ley sino de una resolución.

Sobre el tipo de resolución, como se trata de una condecoración que en su máxima expresión será concedida por el Congreso, amerita, por tanto, la intervención de las dos cámaras, para instituir la, siguiendo los cánones institucionales existentes. Por tanto, la resolución en cuestión debe tener la categoría de una resolución bicameral, la cual adquiere la condición de una ley interna que obliga a ambas cámaras.

A partir de lo analizado, esta iniciativa no debe aprobarse bajo la categoría de una ley, sino, como se trata de un asunto peculiar y exclusivo amparado en la Constitución, se debe sancionar bajo condición de resolución bicameral.

### Análisis Constitucional

El proyecto de ley tiene su sustento constitucional en el artículo 93 numeral 1 literal n) de la Constitución, que establece: *Conceder honores a ciudadanas y ciudadanos distinguidos que hayan prestado reconocidos servicios a la patria o a la humanidad.* Dicho mandato constitucional habilita al Congreso y a ambas cámaras a conceder reconocimientos y otros tipos de honores que considere de lugar, de allí que posee un sustento constitucional.

El título III del proyecto, que abarca los artículos del 17 al 26, persigue crear los consejos de asesores en cada cámara para los fines del otorgamiento de las condecoraciones. Al respecto, los consejos son órganos creados por ley o decreto dentro del ámbito de la administración pública, a los fines de llevar a cabo mandatos previamente establecidos, que incluye instituir políticas definidas o fijar criterios u opiniones sobre temas de su competencia. Como tal, están reservados principalmente a la administración del gobierno central, como parte de la organización estatal.

A partir de la naturaleza de los consejos, los mismos no pueden ser parte de las cámaras legislativas ni del congreso, pues la organización interna y los sustentos constitucionales refieren a que en el cuerpo legislativo operan las comisiones. Al respecto, según la Constitución, es atribución del Congreso "nombrar comisiones

permanentes y especiales" (artículo 93, numeral 2, literal e) y es en las comisiones en donde se realizan las deliberaciones. Las comisiones han sido definidas por el reglamento del Senado como: "Grupo de trabajo integrado por legisladores miembros de los diversos grupos parlamentarios, con la finalidad de estudiar, analizar y discutir los asuntos que les han sido encomendados por el Pleno o el Presidente del Senado", definición que fue completada en el artículo 110 del reglamento: "Las comisiones son órganos básicos de labor parlamentaria de carácter constitucional, integrados por un número limitado de senadores. Tienen como función, viabilizar la concertación, profundizar en los trabajos y recomendar la toma de decisión del Pleno, a partir del estudio, consulta, consenso e informe de los asuntos puestos a su cargo o sobre cualquier otro tema de su competencia", por lo que recae en ellas el análisis de lo encomendado dentro de las competencias del Congreso.

Por tanto, la creación de consejos dentro del Congreso no es cónsono con la Constitución de la República. Para el desarrollo de los asuntos de sus competencias existen las comisiones permanentes y especiales que se sean creadas al respecto.

Asimismo, en todos los consejos creados (consejo bicameral, consejos unicamerales) integra a un empleado con más de diez años de servicio. Al respecto, dichos consejos están destinados a la toma de decisiones sobre el otorgamiento de las condecoraciones, decisión que debe ser sancionada por el pleno, de allí que tales decisiones deben ser tomadas únicamente por los legisladores, sin que intervenga con voz y voto una persona externa que no ostente la condición de Senador o Diputado, lo que entra en contradicción con la constitución en el sentido de que las atribuciones solo pueden ser ejercidas por los representantes, no así por empleados internos de las cámaras legislativas.

A partir de lo analizado, el estudio de las iniciativas propuestas para conceder condecoraciones debe recaer en las comisiones, sean permanentes, especiales o bicamerales, según considere el proponente o la presidencia de una de las cámaras legislativas. Por tanto, dado que las comisiones poseen su propio manejo interno para el conocimiento de los asuntos que le son propios, amparado en los manuales de funcionamiento de las comisiones y las encomiendas plenarias, no debe la iniciativa legislativa fijar los criterios de su funcionamiento, sino dejar que las mismas asuman sus propios mecanismos de análisis y estudio.

### Análisis legal y de contenido

Del análisis legal y de contenido observamos lo siguiente:

- 1) Sobre lo establecido en el artículo 3, recomendamos no establece lo relativo a los grandes maestros de la orden, pues tales no son concedidos por los presidentes, sino por los plenos, de allí que no es necesario que los mismos ostenten las mayores distinciones.

- 2) En los contenido del artículo 7 al 16 la iniciativa detalla lo referente a los criterios para concesión y uso de las condecoraciones, a saber: observación de méritos para ser otorgadas; el tratamiento del condecorado, supremacía del uso de la condecoración, derecho de uso, distintivo para uso diario, disfrute, título póstumo, devolución, carácter y concesión, dichos contenidos indican mecanismos de uso que suponen criterios que no ameritan ser considerados dentro de los contenidos de un proyecto, dado que pueden tornarse excluyentes (artículo 8 y 10) y de una aplicación desnaturalizadora de los objetivos, crean distinciones y principios de desigualdad, además de repeticiones innecesarias (artículos 13 y 16). Recomendamos su eliminación.
- 3) En los artículos 27 al 29 y del 31 al 35 el proyecto dispone la creación de un procedimiento especial para el depósito e inicio del procedimiento. Al respecto, huelga expresar que tanto la Constitución de la República como los reglamentos de ambas cámaras han dispuesto todo lo relativo al procedimiento interno para el conocimiento y discusión de las iniciativas, de allí que no es adecuado que se establezcan procedimientos de apoderamientos.
- 4) Dentro del título IV, menciona los contenidos de las propuestas. Al respecto, como se trata de una iniciativa tendente a establecer reglamentaciones para las concesiones, es adecuado fijar los criterios mínimos de contenido de tales, a los fines de proceder al otorgamiento de la condecoración.
- 5) Sobre las resoluciones de reconocimiento, el proyecto de ley no establece criterios definidos para su concesión, por lo que no reglamenta con precisión lo relativo a tales. Al respecto, el reconocimiento por cada cámara puede tener un significado importante dentro del ámbito de la función de representación que ejercen los legisladores, en la medida que las cámaras bien pueden conceder tales reconocimientos a personas que no necesariamente puedan acceder a las demás condecoraciones, pero que es interés de algún legislador que se conceda. Desde este punto de vista, entendemos que adecuado adicionar criterios para la concesión de las resoluciones de reconocimiento que no se consideren parte de la orden, pero que pueden ser concedidas por ambas cámaras.

#### Análisis Técnico Lingüístico

- 1) La redacción de la iniciativa legislativa objeto de estudio no responde a las recomendaciones del Manual de Técnicas Legislativas en varios aspectos, a saber: no posee las disposiciones iniciales, o sea, aquellas que informan sobre el contenido del proyecto: objeto y ámbito de aplicación.
- 2) En torno al artículo 39, las disposiciones de limitación no deben consignarse en la ley, puesto que la condecoración responde a criterios que no

necesariamente pueden considerarse limitados. Su limitación podrá ser parte del proceso y procedimiento de las condecoraciones en el tiempo.

- 3) En relación con las disposiciones finales, las recomendaciones del Manual de Técnicas Legislativas recomiendan que las mismas integren las derogaciones, abrogaciones y entrada en vigencia, en artículos ordenados por números ordinales.
- 4) La Entrada en vigencia posee recomendaciones definidas, que integre la promulgación y publicación. En efecto, como se trata de un proyecto de ley cuya recomendación es se convierta en resolución bicameral, no amerita los criterios de vigencia propuestos. La redacción podrá ser el resultado de la decisión final de la comisión sobre el tipo y categoría de iniciativa.

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,

*Welnel D. Feliz.*  
*Director.*

WF