



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

Santo Domingo de Guzmán
02 de setiembre de 2020

DETEREL 090/2020.

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 : Oficio No.00002698. Exp. No. (01271-2020-PLO-SE) d/f 12-05-20

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 Congresual:

La facultad legislativa congresual 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: **Artículo 112.- Leyes orgánicas. Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza**



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

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

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.

Los vistos, son los antecedentes de las leyes, los que le sirven de fundamentos. Al respecto, estas se colocan siguiendo formas precisas, con su número, fecha y nombre según la gaceta oficial. Asimismo, la ley 241 ya fue derogada por la ley 63-17. Recomendamos lo siguiente:

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

Vista: La Resolución No. 684, del 27 de octubre de 1977, que aprueba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos auspiciado por las Naciones Unidas.

Vista: La Ley 63-17, del 21 de febrero de 2017, de Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana.



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

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.

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.

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. Después de analizar el presente proyecto de ley en los aspectos de técnica legislativa, **ENTENDEMOS** oportuno hacer las siguientes observaciones: Sugerimos eliminar del título el término **“PROYECTO DE”**, En virtud de que el mismo responde al estado del expediente cuando es sometido ante una de las cámaras legislativas y no al nombre que llevara el mismo una vez curse los trámite constitucional legislativo y sea convertido en ley. Al respecto el **Manual de Técnica Legislativa, punto 5.2**, **“La norma debe de estar relacionada con el tiempo en que la ley entra en vigencia y se aplica, no con el que se la elabora y se aprueba”**,
 - 1.1. De igual manera la técnica legislativa recomienda que el título de la leyes o resoluciones sean no deben ser redactados en mayúscula completamente, por lo antes dicho sugerimos la siguiente redacción:



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

Ley Orgánica de Libertad de Reunión

2. Los mismos lineamientos para la redacción del título, se aplican para los *considerandos* y *las vistas*, los mismos se redactaran en mayúscula solamente la letra inicial de los mismos, por lo cual les sugerimos la siguiente redacción:

"Considerando primero... Considerando segundo... Considerando tercero..."

3. Los numerales deben estar seguidos por el signo derecho de un paréntesis, hemos observado que el presente proyecto de ley no los posee por lo cual les sugerimos que los mismos sean agregados.
4. 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. Como sigue:

CAPÍTULO I
DEL OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN, EXCLUSIONES Y DIVISIONES

5. 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.
6. En cuanto a los artículos **3, 4, 12, 16**, estos contienen subdivisiones, en este caso para continuar con el principio homogéneo de redacción de técnica legislativa es necesario, que estos sean redactados con paréntesis abiertos en el numeral identificativo (1) ; (2 ; 3)).
7. En cuanto a los títulos y capítulos se identificarán con mayúsculas sostenidas centradas, se numerarán en romanos y deberán llevar título en negrilla. Los capítulos serán como sigue:

CAPÍTULO I
DEL OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN, EXCLUSIONES Y DIVISIONES

CAPÍTULO II
DE LAS REUNIONES

CAPÍTULO III
DE LAS REUNIONES EN LUGARES CERRADOS



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

CAPÍTULO IV
DE LAS REUNIONES EN LUGARES PÚBLICOS

CAPÍTULO V
DE LA PROHIBICIÓN Y DISOLUCIÓN

CAPÍTULO VI
DE LAS DISPOSICIONES FINALES

8. 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.

8.1.- 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.

9. En referencia al artículo 7 de la iniciativa debemos señalar lo siguiente:

9.1 La expresión ubicada en su párrafo 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 procure que el texto no presente ambigüedades que puedan poner en riesgo su interpretación por jueces y usuarios.

10. El artículo 8 de la presente iniciativa hemos observado que los párrafos no están numerados, estos se numeran con números romanos y como son dependientes de los artículos no llevan epígrafe. Por lo que sugerimos numeral dichos párrafos.

10.1.- En otro orden, el establecer un plazo mínimo y un plazo máximo para que los promotores u organizadores comuniquen 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.

10.2.- En referencia al párrafo II del mismo artículo, al analizar su redacción hemos observado que la misma se torna un tanto contradictoria, pues al establecer que



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

**Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria"**

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.

11. Hemos observado que la iniciativa legislativa, en su parte final, está dividida en un capítulo no numerado, siguiendo las recomendaciones de técnicas legislativa adoptadas a partir de la aprobación de la Constitución del año 2010, la que asumió tal estructura, tras el respeto del principio de homogeneidad estructural y temática legislativa y como referente a la Carta Magna, la que no solo irradia en su contenido en el sistema jurídico, sino, también, en su estructura interna.

11.1. Este modelo de estructura de la constitución, en su parte final, no siguió las recomendaciones del Manual de Técnica Legislativas adoptado por el Senado de la República en el año 2005, lo que supuso un cambio en tales criterios expuestos en el manual, llevado a cabo en la práctica, como señalamos.

11.2 En el año 2017, la Cámara de Diputados aprobó su propio Manual de Técnica Legislativa, el cual adoptó, con ligeros cambios, el modelo del Manual del Senado y no siguió la estructura de la Constitución.

11.3. Este criterio supuso una inobservancia y discordancia con la técnica legislativa asumida por la Constitución, pero a su vez se divorció de la adopción práctica en vigencia desde el año 2011, lo que ha traído posiciones disimiles en ambas cámaras.

11.4. Sin embargo, como el Senado de la República posee en la letra de su manual una posición similar a la adoptada por la Cámara, por homogeneidad legislativa, se ha decidido recomendar que se asuma los preceptos de ambos manuales, obviando el modelo constitucional adoptado en la práctica, hasta tanto se adopte en común el modelo utilizado en la constitución.

11.5. Tomando como base lo antes expuesto tenemos a bien sugerir que la iniciativa sea agregado el capítulo IV bajo el epígrafe DISPOSICIÓN FINAL y sea presentado el artículo único continuando la secuencia numérica de los artículos que integran la parte dispositiva. Esto se recomienda, partiendo de la necesidad de homogenizar con



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

las disposiciones del manual de técnica legislativa del Senado de la República y la Cámara de Diputados ver redacción.

CAPÍTULO VI
DISPOSICIONES FINALES

Artículo 17.- Esta Ley tiene carácter general y supletorio respecto de cualesquiera otras en las que se regule el ejercicio del derecho de reunión.

Artículo 18.- Se deroga el literal b del artículo 119 de la Ley 241 del 28 de Diciembre de 1967, sobre Tránsito de Vehículos, G.O 9068 y cualesquiera otras disposiciones que se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 19.- Esta ley entra en vigencia a partir de su publicación, cuando se hayan agotado los plazos establecidos en el artículo 1, del Código Civil dominicano.

DADA....

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/ja