

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

Santo Domingo de Guzmán

DETEREL 278/ 2010.

A la : Comisión Permanente de Defensa y Seguridad Nacional.

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

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

Asunto : Informe del Proyecto de Ley Para la Regulación de los
Eventos Públicos y las Actividades Recreativas en Espacios
Abiertos, en
Memoria de Francis Cabral Rosselló.

Referencia. : Oficio No. 001492, de fecha 23 de Julio del 2010
(**Expediente No. 07331-2010-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 cuyo objetivo es garantizar la preservación de los derechos de los ciudadanos en materia de seguridad, higiene, comodidad y garantizar los derechos y deberes de las personas físicas o jurídicas, pública o privada involucrada en desarrollo de los eventos.

SEGUNDO: Dicho proyecto fue presentado por el Sr. Diego Aquino Acosta Rojas, Senador de la República de la Provincia Bahoruco, depositado en fecha 22 de julio del 2010.

Facultad Legislativa Congresual:

De acuerdo a la facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está fundamentada en el Art. 93 literal q de la Constitución que enuncia lo siguiente:

“Art. 93 literal q : 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

En el caso de la especie, se trata de una ley ordinaria que por su naturaleza requiere para su aprobación la mayoría absoluta de los votos presente cada cámara en virtud de lo que establece la Constitución de la República Dominicana en su artículo 113.

Legislación Comparada

Después de haber investigado la legislación de otros países, sobre el tema, hemos notado que existe una corriente de reformas legislativa en este sentido, ya que se ha notado un crecimiento del sector cultural, recreativo que ha aumentado las actividades deportivas, culturales, artísticas o meramente lúdicas que permitan a la población una adecuada utilización del tiempo libre, indispensable para la mejora de la calidad de vida. Este sector tiene una indiscutible importancia económica, como generador de empleo e inversiones, por lo que se ha considerado necesario proporcionarle un marco normativo adecuado que acabe con la disparidad normativa y procedimental que actualmente existe en materia de eventos; en este sentido podemos mencionar que dentro de esta corriente de cambios se encuentran países como:

España: La seguridad de los espectáculos y de los establecimientos ocupa un lugar importante entre las exigencias sociales de Madrid, por su mala experiencia en los trágicos accidentes que han sido testigos en eventos públicos. La protección de la infancia y de la juventud exige que estos eventos y establecimiento cumplan con una serie de garantías que eviten que las actividades de esparcimiento, imprescindibles para una adecuada formación y desarrollo de la personalidad, se desvirtúen hasta convertirse en un obstáculo para ese desarrollo e incluso en un peligro para la salud y la seguridad de los niños y jóvenes.

Otras de las exigencias que tienen estas regulaciones son la protección del medio ambiente entendido en el sentido más amplio posible, la eliminación de trabas a los minusválidos, la protección de los espectadores o asistentes a los espectáculos y actividades o el respeto hacia las minorías que han de tener un adecuado tratamiento en la normativa sobre espectáculos.

Los espectáculos públicos y actividades recreativas, las normas de seguridad que deben cumplir los establecimientos en los que se celebren y sus condiciones de desarrollo en principio se encontraban regulados en el Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas; así como el artículo 26.22 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en la redacción dada por la Ley Orgánica 10/1994, de 10 de marzo, atribuye a la Comunidad la plenitud de la función legislativa en materia de espectáculos públicos. El mismo artículo atribuye a la Comunidad la plenitud de la función legislativa en materias como urbanismo (número 3), cultura (número 15), turismo (número 16), deporte y ocio (número 17), asistencia social (número 18), casino, juegos y apuestas (número 20) y publicidad (número 28). Estos títulos competenciales plenos, junto con otros de desarrollo

legislativo previstos en el artículo 27 como la sanidad e higiene, la defensa de consumidores y usuarios o la protección del medio ambiente, habilitan la actuación legislativa de la Comunidad de Madrid en la materia con la extensión y profundidad precisas para dar satisfacción a las necesidades expuestas.

Sin embargo en 1997 se crea la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas cuyo objetivo es ser de aplicación a todos los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos en los que se celebren, que se desarrollen o se sitúen en la Comunidad de Madrid, estableciendo una regulación genérica para todos ellos.

Es importante destacar que la misma se estructura en cinco Títulos I disposiciones generales, Título II regula las licencias y autorizaciones, El Título III Regulación de la actividad y contiene un conjunto de disposiciones dirigidas a garantizar que en el desarrollo de las actividades y espectáculos se hagan efectivos los principios protectores que inspiran esta Ley, Título IV contiene las disposiciones imprescindibles para garantizar una efectiva aplicación de la Ley; finalmente el Título V contiene disposiciones de carácter organizativo, en el que se crea la Comisión Consultiva de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas como órgano de coordinación y de consulta de la Administración local y autonómica.

Desmante Legal

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

1. La Constitución de la República.

Análisis Legal, Constitucional y de la Técnica Legislativa

Después de analizar el proyecto de Ley hemos podido observar que abarca los principales aspectos de la seguridad ciudadana en los eventos públicos, sin embargo dada la complejidad del tema, a fin de garantizar la adecuada aplicación de esta ley, se hace necesario ampliar los temas desarrollados en el mismo, dado el carácter del proyecto que toca aspectos importantes del área de: salud, medio ambiente, seguridad, deportiva y recreativa, por lo tanto entendemos oportunos que cada una de esas áreas que toca el proyecto sean enriquecida con la opinión de los técnicos correspondiente y que se tomen en consideración las observaciones siguientes:

Primero: El proyecto de ley establece en su artículo 4 que para la realización de eventos públicos que pretendan o congreguen más de trescientas personas es necesario

contar con una certificación de la autoridad competente que establezca las condiciones que debe reunir el evento; sin embargo en el desarrollo del proyecto hemos podido detectar que no se encuentran definidas estas condiciones, por lo que se hace necesario la elaboración de las misma.

Segundo: Es importante destacar que no existen garantías claras de las medidas de seguridad para este tipo de eventos, en virtud de que el proyecto se limita a referirse que deben estar contenidas en una certificación, lo que resulta una vaguedad del proyecto ya que deja a manos de la Autoridad competente, es decir del Ayuntamiento en donde se encuentra el espacio abierto que defina las condiciones de acuerdo al caso, lo cual representa una inseguridad jurídica, ya que al no quedar establecidas reglas claras que sean elaboradas con los estudios correspondientes a fin de garantizar el desarrollo sano y seguro de estos tipos de eventos, pueden dar lugar a que no todos los eventos reciban el mismo trato, por lo que entendemos que la medida de que la certificación que plantea el proyecto de Ley lleve establecidas la garantías de seguridad es importante pero que debe ser ampliado el artículo estableciendo estas medidas.

Tercero: En ese mismo orden, entendemos necesario la creación de una categorización de los eventos en espacios abierto de acuerdo al número de personas que asistirán a los mismos y al tipo de actividad, que establezca condiciones, garantías, y deberes de los ciudadanos que gozaran del evento y del organismo que lo desarrollara.

Cuarto: Es oportuno señalar que el proyecto de ley establece un artículo que se refiere a la seguridad e higiene del evento punto de vital importancia en el desarrollo de los mismos, sin embargo entendemos necesario establecer los requisitos que deben reunir los eventos en cuanto a estas materias para poder aprobarse la certificación de desarrollo del mismo, otro de los punto que es tocado por este articulo son los daños al medio ambiente pero de una manera muy limitada, por lo que recomendamos que se incluyan las garantías de su preservación dándole participación al organismo competente en esta materia para que desarrolle los aspectos que no se pueden violar.

Quinto: En ese mismo tenor, hemos observado un artículo que se refiere al seguro contra riesgo que hemos notado que es uno de los puntos más destacado en este proyecto de ley, ya que en cada artículo se deja establecida la importancia de tener conocimiento sobre quien cae la responsabilidad del evento, sin embargo sugerimos que para su mejor aplicación se elabore una clasificación precisa como serán los seguros, y no se le deje esa tarea a la autoridad competente el que establezca los detalles de cada seguro.

Sexto: En ese mismo orden el artículo 7 habla de que los eventos públicos con instalaciones o estructuras eventuales desmontables o portátiles deben contar con una autorización municipal de las personas que hagan su instalación, en ese sentido hemos notado que requiere el establecimiento de requisitos para la empresa para otorgarle estas certificaciones.

Séptimo: Por su parte el artículo 11 establece que será materia de reglamento aprobado por la sala capitular de cada municipio todo lo referente a su aplicación, sin embargo es oportuno establecer la importancia de reglas homogéneas que garanticen que todos los ciudadanos del país reciban el mismo trato, normas generales que establezcan las condiciones, garantías de salud y seguridad, de aplicación a todos los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos en los que se celebren eventos en espacios abiertos.

En cuanto a la parte Técnica tenemos a bien señalar lo siguiente:

1. Si el proyecto de ley nos es ampliado se hace necesario una modificación en su título que dice : Ley para la Regulación de los Eventos Públicos y las Actividades Recreativas en espacios Abiertos, en Memoria de Francis Cabral Rosselló, en virtud de que el título no reflejaría objetivamente el contenido del proyecto, en tal sentido tomando en cuenta lo que establece El Manual de Técnica Legislativa, en el punto 4.1.1.2 sobre **“Título”** dice lo siguiente: **“El texto normativo debe ser introducido por un título general que precise el objeto del proyecto de Ley”**, ya que el mismo nos habla de una Regulación de los eventos en los espacios abiertos en sentido amplio, sin embargo, el contenido del proyecto refleja sólo una parte de la regulación tal como es la seguridad e higiene; en tal virtud, recomendamos titular el proyecto de ley adecuándolo al contenido del mismo de la siguiente forma:

“Ley para la Regulación de la Seguridad e Higiene de los Eventos Públicos y las Actividades Recreativas en espacios Abiertos, en Memoria de Francis Cabral Rosselló”

2. El proyecto de Ley contiene las motivaciones que tiene el legislador para sostener el texto que propone, sin embargo estos considerandos deben atender a ciertos criterios de acuerdo 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. Para su estructuración el proyecto de ley se ha fundamentado en la Constitución de la República Dominicana como norma magna; dada la naturaleza de la misma ya que no se encuentra prevista en el proyecto de Ley, recomendamos que sea establecida como **“VISTA”**.

Vista: La Constitución de la República

4. Es Oportuno señalar que en el 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”** y establece que la norma debe estar relacionada con el tiempo en que la ley entra en vigencia y se aplica, no

con el que se elabora y se aprueba; tal como establece en su literal “**b) Preferir el presente al futuro... y emplear el futuro sólo cuando es irremplazable por el presente.**”, por lo que siempre debemos preferir el modo indicativo al subjuntivo; el presente al futuro y utilizar el futuro sólo cuando es irremplazable por el presente, por tanto, sugerimos sustituir el uso de términos futuros realizados en el proyecto de ley .

5. El Artículo I, establece: *Ámbito de aplicación*; en tal sentido, tenemos a bien sugerir tomando en cuenta el contenido del proyecto que se hace necesaria la inclusión del objeto del proyecto como primer artículo y la creación de Capítulo I para que se lea: *Del Objeto, Alcance y Definiciones* , de acuerdo al ordenamiento temático de la parte normativa que establece el Manual de Técnica Legislativa en su punto 4.1.1.5 numeral 1., por lo tanto, sugerimos una redacción anexa que contemple la siguiente readequación.

6. Establecer la Definición de eventos público con una redacción que atienda a las recomendaciones técnicas que establece el Manual en donde se lea de la siguiente manera:

“Para los fines de la presente Ley se entiende por:

Eventos Públicos: Las actividades culturales, sociales y artísticas de diferentes características y naturalezas, convocadas por personas físicas y jurídicas y promocionadas por cualquier medio de comunicación y celebrada en espacios abiertos de dominio público o de titularidad estatal.

7. Que el artículo 4, del proyecto de Ley contiene varios párrafos cada uno con una norma distinta, sin embargo debemos señalar que de acuerdo al Manual de Técnica Legislativa en su punto 4.1.7.2 “literal c) **cada artículo debe contener una sola norma y cada norma debe estar contenida íntegramente en el artículo**”, por lo tanto sugerimos dividir el artículo 4 en cuatro artículo a fin, de cumplir con las reglas de redacción que establece el Manual sobre la claridad, precisión y concisión que debe contener el texto normativo.

8. Los artículos 5, 7, 8 y 10 del proyecto de Ley establece en su estructuración párrafos gramaticales; es decir una partición que constituye un complemento vinculado directamente con la parte fundamental del artículo, sin embargo debemos destacar que los mismo no encuentra enumerado e identificados como párrafos tal como establece el Manual de Técnica Legislativa, por lo que sugerimos que sean enumerado para ser identificados.

9. En el proyecto de ley hemos podido observar que hace uso de los adverbios del modo en vario de sus artículos, sin embargo debemos señalar que de acuerdo a la Técnica Legislativa en el uso de las palabras debemos preferir el sinónimo más breve, evitar los adverbios terminados con el sufijo mente, las locuciones prepositivas, adverbiales y expletivas,

pues no son convenientes para la brevedad de los enunciados, por lo que sugerimos sustituir en el proyecto de ley el uso de los mismos

10. El texto legal de acuerdo al Manual de Técnica, debe establecer cuando será la entrada en vigencia del mismo, por lo tanto, sugerimos la creación de un artículo que se refiera a la misma en una redacción alterna que diga así:

“Artículo 13. La presente ley entra en vigencia a partir de la fecha de su publicación.”

Finalmente en nuestro país existe la necesidad de proporcionarle un marco normativo adecuado al desarrollo del sano esparcimiento de actividades, deportivas y recreativas en espacios abiertos, sin embargo, hemos observado que el proyecto de ley requiere de ser ampliado a través de el establecimiento de requisitos claros, precisos y concisos que permitan garantizar que los eventos públicos cuenten con las medidas de seguridad, higiene, derechos de los ciudadanos y responsabilidad de los organizadores; es decir sustento para su aplicación; ya que resulta de difícil aplicación sin reglas y condiciones específicas, por lo que recomendamos la reestructuración del proyecto de ley a través de la conformación de un equipo de trabajo interinstitucional que abarque cada una de las entidades que involucran este proyecto para el análisis, a fin de cada materia sea desarrollado por los especialistas de cada área que puedan ponderar los requisitos necesarios según la naturaleza de la garantía que permita que se amplíe su contenido de acuerdo a las necesidades que se deben garantizar, proteger y asegurar en un evento; en donde no solo; se desarrolle un aspecto de vital importancia como lo es las responsabilidades del evento, sobre quien recae y el pago de daños, sino también la protección al medio Ambiente, las medidas de seguridad para las personas discapacitadas que asistan, para los menores de edad; es decir todo lo relativo a la realización de eventos públicos en espacios abiertos en una ley general que cumpla con el objetivo del legislador que es el de proteger a todos los ciudadanos.

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.