

10 de febrero de 2022

Ingeniero
Eduardo Estrella
Presidente del Senado de la República Dominicana
Su Despacho.-

Honorable Señor Presidente:

Nos complace transmitirle el saludo de la Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. (FINJUS), en ocasión de la apertura de los trabajos de la Honorable Senado que Ud. preside.

Animados por nuestra tradición de contribuir positivamente al desarrollo legislativo, deseamos compartir con Ud., el resultado de una reflexión y análisis que hemos realizado en FINJUS sobre algunas de las iniciativas legislativas pendientes en el seno del Congreso, las cuales tienen una alta relevancia para el fortalecimiento institucional del país.

Hemos listado dichos anteproyectos, proyectos y/o iniciativas legislativas y ponderado brevemente su importancia para el desarrollo nacional, y nos permitimos sugerirle que sean integrados al listado de las iniciativas prioritarias de la agenda legislativa para el periodo que inicia.

Las iniciativas legislativas identificadas se enmarcan en tres grandes aspectos, esto es: seguridad ciudadana, institucionalidad democrática y sistema de justicia.

I. Seguridad ciudadana

- *Ley Orgánica del Ministerio de Interior y Policía*

La seguridad ciudadana ha sido señalada de manera reiterada como una de las principales preocupaciones de la ciudadanía en los más recientes estudios y encuestas realizadas como el Índice de Competitividad Global y el Barómetro de las Américas 2021, considerándose la inseguridad como el problema más importante que enfrenta el país a juicio de la población dominicana.

Lo anterior amerita que el Estado y en particular, el Poder Legislativo, se aboquen a la tarea de desarrollar una política de seguridad ciudadana integral, lo cual requiere, a modo de componente clave, la aprobación de iniciativas tales como la *Ley Orgánica del*

Ministerio de Interior y Policía y la reforma al *Código Penal* correspondiendo esta última a todo lo relativo al fortalecimiento del sistema de justicia.

- *Reforma a la Ley 137-03 sobre tráfico ilícito de migrantes y trata de personas.*

El artículo 41 de la Constitución dominicana en su parte *in fine* prohíbe todas las formas de trata y tráfico de personas. De igual modo, el país es signatario de convenios internacionales como la Convención Belém do Pará, donde este tema es considerado como un imperativo para los países que lo suscribieron.

Sin embargo, para el fortalecimiento de las políticas de seguridad ciudadana se requiere una norma sobre trata y tráfico de personas que responda a las nuevas dinámicas que también ha asumido la criminalidad organizada, mejorando así la ley vigente No. 137-03, la cual es además previa al nuevo orden constitucional vigente.

Los alcances de la protección jurídica brindada a las víctimas afectadas por este delito, las técnicas especiales de investigación a aplicar en estos casos, así como también la precisión de la responsabilidad penal en un fenómeno tan complejo como la trata de personas, requiere una modificación normativa que permita activar nuevos mecanismos para propiciar un mayor clima de seguridad en este ámbito.

II. Sistema de Justicia

- *Reforma del Código Penal*

Transcurridos más de cien años desde la promulgación del Código Penal Dominicano en 1884 y, tras la tentativa de reforma del Código Penal del 2015 que no prosperó por razones que consideramos no son propias de una discusión penal, entendemos que actualmente resulta impostergable la reforma del texto íntegro de dicha normativa pues la misma no responde a las necesidades de prevención y persecución del delito de una sociedad cada vez más globalizada.

En efecto, el Código Penal Dominicano se encuentra desfasado y constituye un obstáculo a la persecución del crimen en nuestro país en desmedro de la seguridad ciudadana. Esta legislatura debe colocar dentro de sus principales objetivos la promulgación de una normativa más adecuada a la dogmática jurídico-penal moderna y, de conformidad a esto, apostar también a la modernización del sistema penitenciario, entre otras normas conexas.

- *Nueva Ley General de Contrataciones Públicas*

A lo largo de los últimos años, pese a los esfuerzos e iniciativas que, especialmente desde la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas se han realizado, la Ley 340-06 ha

sido una herramienta insuficiente para reforzar las tareas de prevenir, investigar y sancionar a quienes de manera sistemática han defraudado al Estado y al pueblo enriqueciéndose con los fondos públicos.

La Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones ha sido uno de los cimientos principales del modelo clientelista que ha imperado en el sistema político dominicano y ha permitido la aparición de múltiples distorsiones, aberraciones e inconsecuencias que se han mantenido a lo largo de las últimas décadas, reforzado por la crisis del sistema de justicia y la impunidad que de ella se deriva.

En efecto, a pesar de los logros alcanzados, se mantienen vigentes elementos que obstaculizan la participación real y efectiva de la sociedad en estos procesos, limitando con ello la transparencia que se requiere. Asimismo, la ausencia de una norma adecuada a la realidad actual afecta el desarrollo económico, desarticula el clima de inversión del país y debilita la seguridad jurídica.

Desde FINJUS hemos sido consistentes en señalar que resulta urgente la reforma de la normativa a los fines de que revise aspectos tales como la participación de funcionarios públicos como agentes privados en el sistema, la fragilidad de la figura de las contrataciones de obras, los mecanismos de supervisión, los tiempos de pago, los problemas derivados de la ubicación jerárquica de los órganos que intervienen en el sistema, entre otras cuestiones, para que no queden áreas difusas o ambiguas dentro de la norma, que podrían afectar el clima de inversión y la seguridad jurídica del país.

- ***Ley sobre juicios de extinción de dominio para el decomiso civil de bienes ilícitos:***

Este es otro de los proyectos de Ley que pertenece al conjunto de normativas ordenadas por la Constitución de la República desde el año 2010 y que aún están pendientes de aprobación. En efecto, el artículo 51, párrafo 6, estipula que: *“La ley establecerá el régimen de administración y disposición de bienes incautados y abandonados en los procesos penales y en los juicios de extinción de dominio, previstos en el ordenamiento jurídico.”*

Se trata de una norma de alta particularidad, complejidad y relevancia social, económica y jurídica que requiere que su diseño sea coherente en el sustento, naturaleza y esencia de la acción misma. En ese sentido, hemos insistido en la revisión del texto del proyecto para evitar distorsiones, pues debe velarse en la preparación de la ley para que se mantenga la esencia de esta figura en la cual prima el carácter autónomo, alejado del objeto del proceso penal, por lo que sus consecuencias son estrictamente patrimoniales, un instrumento de política penal destinado al deterioro del poder económico de grupos y organizaciones delictivas.

- ***Ley de Protección de Víctimas, Testigos y Demás Sujetos Procesales***

En acuerdo al contenido de la Constitución dominicana que, en su artículo 169, párrafo primero, establece que el Ministerio Público “*dispondrá la protección de víctimas y testigos*”, también en el artículo 177 que indica que el Estado tiene que crear programas de asistencia legal gratuita para las víctimas de escasos recursos y otras disposiciones legales, se elaboró un anteproyecto de ley que compilaba una serie de garantías mínimas y protocolo para la *atención y protección a víctimas, testigos y otros sujetos en riesgos*, el cual ha quedado rezagado en el ínterin legislativo.

Dentro de las adiciones que consideraba el anteproyecto se señalan la posibilidad de instalar cámara de circuito cerrado, protección policial, asistencia legal gratuita, entre otras garantías, así como indemnización para la víctima cuando el Estado no identifique al agresor.

- ***Reforma de la Ley 140-15, que regula el Notariado dominicano.***

Consideramos que este marco legal, la ley 140-15, afecta todas las operaciones de los ciudadanos en las que se requiera un notario para su realización y, de igual manera, las funciones que actualmente realizan diferentes órganos o jurisdicciones del Poder Judicial, el Ministerio Público, vía la Procuraduría General de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores y las Cámaras de Comercio y Producción, la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), entre otras instituciones.

Tomando en consideración las implicaciones e impacto que generó la Ley 140-15 sobre Notariado, consideramos necesario la revisión de la misma y, en ese sentido, apoyamos la iniciativa de proyecto de ley elaborada por la Suprema Corte de Justicia pues consideramos que se trata de un instrumento normativo idóneo que corrige las distorsiones ocasionadas por la Ley 140-15.

III. Institucionalidad democrática

Dentro de los avances de los años recientes puede mencionarse la aprobación de la *ley de partidos, agrupaciones y movimientos políticos* así como la *ley de régimen electoral*. Sin embargo, el pasado proceso eleccionario puso en relieve una serie de debilidades relativas al ámbito electoral. Resulta entonces preciso abocarse a la revisión de ambas normativas a los fines de superar los obstáculos que de ella derivan.

- ***Leyes de Régimen Electoral y Partidos Políticos***

La implementación del contenido de las leyes de partidos, agrupaciones y movimientos políticos, así como también de régimen electoral, vislumbró una serie de observaciones que debieron ponderarse con mayor detenimiento previo a su promulgación. A sabiendas de que las garantías ofrecidas por el Estado social y democrático de derecho

guardan una estrecha relación con el funcionamiento efectivo y la estabilidad del sistema político, se hace necesario repensar algunos planteamientos establecidos en las normas previamente indicadas.

Conforme las experiencias recientes, se requiere fortalecer la equidad entre los partidos y agrupaciones que orbitan dentro del propio sistema político; así como también adecuar las tipologías de los delitos electorales para que éstos sean cónsonos con las dinámicas dadas en el marco de la democracia interna de los partidos, así como también de los propios períodos electorales.

- *Reforma a la Ley 29-11 Orgánica del Tribunal Superior Electoral (TSE)*

En reiteradas ocasiones hemos señalado la necesidad de fortalecer el sistema de justicia electoral mediante la promoción de una modificación a la ley orgánica del Tribunal Superior Electoral. Pues la fragmentación de competencias que presenta la actual ley, afecta la especialización y la unificación de criterios en la jurisprudencia electoral, genera confusión en los actores políticos y dificulta que se garantice una justicia oportuna.

Debe tenerse en cuenta que los órganos judiciales en temas electorales son el instrumento más recurrido para canalizar institucional y civilizadamente la conflictividad político electoral; así también representan la garantía de que los procesos electorales cuenten con la credibilidad y confianza suficientes de cara a la ciudadanía. Es por ello que resulta imperante el perfeccionamiento de sus atribuciones

Una eventual reforma a la ley orgánica del Tribunal Superior Electoral debe ponderar diversos aspectos relativos a verificar la correspondencia entre la naturaleza del órgano y las atribuciones que se le ha dotado. El fortalecimiento de cualquier modelo jurisdiccional, apegado a un diseño de justicia electoral efectiva, debe comprender que, “el establecimiento de organismos electorales, administrativos y jurisdiccionales ajenos a los poderes tradicionales, o bien, especializados con autonomía constitucional en sus funciones y decisiones, contribuye al fortalecimiento de la democracia, dotando de confiabilidad a las instituciones que conforman el sistema político, porque para que la democracia exista se requieren de normas, procedimientos e instituciones que la hagan posible”.

La Constitución dominicana delimitó de manera puntual la naturaleza y, en consecuencia, el ámbito competencial de los órganos autónomos a fin de evitar confusiones, duplicidades de esfuerzos y la desnaturalización de la función primigenia de los entes extra poderes, se hace necesario adecuar la norma que rige la actuación del Tribunal Superior Electoral para que así responda de manera integral al contenido constitucional que lo configura como el “órgano competente para juzgar y decidir con carácter definitivo sobre los asuntos contencioso electorales y estatuir sobre los diferendos que surjan a lo interno de los partidos políticos, agrupaciones, movimientos

políticos o entre éstos”. La competencia y atribuciones de este órgano jurisdiccional constituyen uno de los aspectos esenciales a ser revisados en una eventual reforma normativa.

- *Ley de Participación Ciudadana y Mecanismos de Control Social*

Este proyecto de normativa consagra una de los presupuestos fundamentales contenidos en la Constitución del 2010, esto es la participación ciudadana. La iniciativa tiene por objeto regular y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de participación ciudadana y mecanismos de control social establecidos por la Constitución los cuales contribuyen al fortalecimiento de la democracia participativa y representativa.

Mediante esta iniciativa legislativa se conjugaron otros proyectos de ley que van en orden a regular el derecho de participación ciudadana y los mecanismos de control social, como son: las consultas populares; las denuncias de faltas; el derecho de petición; los observatorios; el referendo constitucional; el referendo ordinario; el plebiscito; las veedurías ciudadanas y las vistas públicas.

En el marco de este proyecto, urge regular todo lo relativo al derecho de petición, el cual busca desarrollar el mandato expreso del artículo 22.4 de la Constitución, referido a la prerrogativa constitucional de los ciudadanos de formular peticiones públicas a los poderes estatales para solicitar medidas de interés público. Esta propuesta busca crear el procedimiento para que los ciudadanos formulen peticiones a las autoridades administrativas, así como las sanciones ante la inobservancia de dicho trámite. Junto a la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley 200-04), la referida iniciativa procura fortalecer la posición de los administrados ante el Estado.

- *Ley que regula el indulto*

Pese a que hemos modificado numerosas leyes y se ha reformado la Constitución en los últimos años, está pendiente mejorar la regulación sobre la figura del indulto. Esta figura es una medida de gracia mediante la cual un individuo que ha sido condenado por haber infringido las normas penales obtiene el perdón del cumplimiento de la pena por parte de la autoridad competente, que de acuerdo al artículo 127, literal j de la Constitución de la República Dominicana, corresponde al Presidente de la República conceder esta figura. Por ello es importante que esta medida jurídica sea debidamente regulada, de manera que se conceda en el marco de criterios adecuados y para que sirva al propósito constitucional que la crea.

Creemos que el indulto es importante porque configura un claro ejercicio del principio de equilibrio de poderes consagrado en los textos constitucionales de la mayoría de los países de la región latinoamericana, permitiendo que el Poder Ejecutivo pueda coordinar acciones de freno y contrapeso al Poder Judicial. En este sentido, el indulto podría ser

visto como una materialización expresa y constituida de un límite justificado a la división de poderes. Por ello es de suma relevancia que el Congreso Nacional se aboque a la elaboración de una legislación que regule el indulto en el país.

A esto se le suma el hecho de que el 15 de julio del 2015, el Tribunal Constitucional, al conocer un caso sobre el tema de indultos, emitió la sentencia TC/0189/15, en la que exhortó “al Congreso Nacional para que en el ejercicio de la función legislativa que le es propia, subsane ese vacío normativo regulatorio del indulto con la aprobación de una ley.” La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales No. 137-11, mediante el artículo 47 párrafo III, establece que el Tribunal Constitucional adoptará, cuando lo considere necesario, sentencias exhortativas o de cualquier otra modalidad admitida en la práctica constitucional comparada.

- ***Ley de Fiscalización y Control del Congreso Nacional***

Resulta necesario que el Congreso adopte la Ley Orgánica de Fiscalización y Control que ordena el artículo 115 de la Constitución, conjuntamente con la reglamentación interna en cada uno de las cámaras que habrá de complementarla para fiscalizar y controlar los actos de las instituciones públicas, especialmente del Poder Ejecutivo.

Ciertamente, la función de control político tiene un fundamento constitucional, no sólo en la definición misma de la democracia, sino en el principio de separación de poderes. En ese sentido, consideramos importante que el Congreso se aboque a crear el marco jurídico adecuado para ejercer su rol de fiscalización como mecanismo de control, esto toma especial relevancia en asuntos tan sensibles como lo relativo al gasto público racional en orden a la necesidad de asegurar la transparencia y la efectiva rendición de cuentas por parte de los Poderes del Estado.

- ***Ley de Cámara de Cuentas y la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control Interno***

En este eje es necesario apuntar los desafíos que tenemos en términos de promoción de una cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública, así como los retos atinentes al manejo eficiente de los recursos públicos, sean humanos o financieros conforme a los parámetros necesarios que demanda una Administración Pública, más comprometida con una visión de modernidad institucional y desarrollo económico y social.

Fortalecer y ampliar las atribuciones de la Contraloría General de la República para que mediante el control interno y la evaluación permanente de su efectividad apoyen al Ejecutivo en el cumplimiento eficaz de la función preventiva que asegure el adecuado recaudo y debido manejo e inversión de los fondos públicos.

En el análisis de los principales problemas económicos, políticos y sociales, surge como telón de fondo la crisis institucional profunda que padecemos debido a la precariedad del sistema de pesos y contrapesos que debería existir para garantizar un balance de poder en el sistema político dominicano. Por ello existen múltiples distorsiones, como la existencia del Barrilito y el cofrecito en el Poder Legislativo, o las deficiencias del Poder Judicial para enjuiciar a los funcionarios corruptos y similares.

Pero tan grave como lo anterior es el hecho de que los órganos del control del Estado, como la Cámara de Cuentas o las Comisiones de Investigación congresual no funcionan, dando lugar al sostenimiento de la impunidad.

- ***Ley de Publicidad y Comunicación Estatal***

Esta iniciativa legislativa busca desarrollar el mandato de los artículos 49, 52 y 53 de la Constitución. El objetivo de esta propuesta es crear un marco general regulador sobre el mercado publicitario del sector privado, regulando la publicidad como acto creativo, los contratos publicitarios, la relaciones entre anunciantes, medios de comunicación y público receptor. La propuesta está destinada a proteger los derechos de los consumidores y los usuarios frente al mensaje publicitario y crear una serie de incentivos fiscales para aquellas empresas que desarrollen campañas publicitarias de protección al medio ambiente y la prevención de accidentes.

Así también, se encuentran en una especie de limbo legislativo otras leyes de carácter general, entre las cuales están:

- ***Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal***

Desde hace varios años, la FINJUS ha indicado la necesidad de establecer los lineamientos para una mejor gestión de las finanzas públicas y transparencia fiscal, así con el fin de contribuir a la estabilidad económica y el bienestar social. Se requiere un marco normativo adecuado a la globalidad de situaciones fiscales que se han planteado en épocas recientes, para así sanear y transparentar las finanzas públicas, eliminar los déficits fiscales y reducir los niveles de deuda pública.

La racionalidad del gasto público, así como la modificación de los esquemas fiscales que responden a décadas previas a la Constitución del 2010, ameritan un análisis y discusiones profundas que se vean expresadas en una norma que contribuya a garantizar una mejor ejecución presupuestaria y, ante todo, mayor transparencia y calidad del gasto público.

Agradecemos muy sinceramente su atención a estas reflexiones, producidas con el interés de aportar nuevos elementos para enriquecer la labor del Senado de la República bajo su Presidencia.

Aprovechamos la ocasión para manifestarle nuestra alta consideración y saludos.

Muy atentamente,

Dr. Servio Tulio Castaños Guzmán
Vicepresidente Ejecutivo de FINJUS.