

5 de septiembre de 2022

Señor

Rafael Eduardo Estrella Virella

Presidente del Senado de la República Dominicana

Senador por la provincia de Santiago

Su Despacho.-

Distinguido Senador y presidente del Senado:

Nos complace transmitirle el saludo muy cortés del Consejo de Directores de la Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. (FINJUS) y mío propio; reiteramos nuestra valoración positiva a los esfuerzos que se realizan desde el Senado, en su labor de producción legislativa, en orden a desarrollar y adecuar normativas de interés para el fortalecimiento institucional del país.

En ocasión del inicio de la correspondiente legislatura, consideramos oportuno presentar un inventario de iniciativas legislativas que, a pesar de continuar pendientes en el seno del Congreso, continúan siendo retos pendientes en materia de institucionalidad democrática.

En este sentido hemos compilado una serie de anteproyectos, proyectos y/o iniciativas legislativas que, en razón de su importancia para el desarrollo nacional, entendemos deberán integrar el listado de las iniciativas prioritarias de la agenda legislativa para el período que inicia.

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

Seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana ha sido señalada de manera reiterada como una de las principales preocupaciones de la ciudadanía, la cual percepción la reiteran estudios recientes y encuestas realizadas que evidencian que la inseguridad persiste 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.

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, a la fecha, 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.

- *Modificación de la ley sobre tráfico ilícito de migrantes y trata de personas*

En materia de tráfico de migrantes y trata de personas debe recordarse que la legislación actual data del año 2003; en ese sentido, el Congreso debe aunar esfuerzos con los entes que interactúan en torno a una iniciativa que modifique la normativa actual, siendo un tema de prioridad en razón de la diversificación, complejidad e incidencia de este delito.

- *Iniciativa sobre protección de testigos y víctimas*

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.

- *Ley sobre ciberdelincuencia*

La Fundación Institucionalidad y Justicia considera de interés mantener esfuerzos relativos a la adecuación normativa que apunta a la prevención y persecución de la ciberdelincuencia desde una perspectiva integral procurando un instrumento normativo coherente a la diversidad y complejidad que entraña la persecución de las diversas tipologías delictivas relacionadas con el ciberdelito.

El desarrollo y el impacto de las tecnologías de la información y las comunicaciones han obligado a repensar los estándares de interrelación social a todos los niveles e intercambios comerciales; esto refiere a la obligada respuesta ante el imparable crecimiento del internet y el aumento en el uso de la comunicación satelital. En este sentido, tanto las personas físicas como las organizaciones privadas y públicas han quedado expuestas a las vulnerabilidades de los sistemas de intercomunicación y manejo de la información de lo cual es innegable la necesidad de avanzar en la preparación, prevención y cuidado en su uso para contrarrestar el progresivo impacto de la ciberdelincuencia.

De esto último corresponde al Estado avanzar en el desarrollo de mecanismos jurídicos y tecnológicos para actuar en los escenarios del cibercrimen, resultando esencial enfocar la regulación en la materia con mayores niveles de rigurosidad y especificidad técnica de manera que los organismos encargados de hacer cumplir la ley dispongan de medios legales adecuados para combatir este flagelo.

- *Reforma del Código Civil y del Código de Procedimiento Civil*

FINJUS ha reclamado por años que el Estado dominicano impulse de manera efectiva la reforma del marco jurídico de derecho civil dominicano, de lo cual se

mantienen legislaciones evidentemente obsoletas, tal es el caso del Código Civil y de Procedimiento Civil; esto sin lugar a dudas representa verdaderos obstáculos para el desarrollo pleno de las personas e instituciones.

- *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.

- *Reforma a la ley de compras y 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.

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.

- *Proyecto de ley que crea el Sistema Integral para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres*

La FINJUS, en razón de la importancia que reviste la atención y lucha contra la grave problemática de la violencia contra la mujer, entiende propicio trabajar y fortalecer la destacable iniciativa contentiva del anteproyecto de ley que crea el sistema integral de prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres, en el cual se tipifica y sanciona sus diferentes tipos de violencia, y centra su radio de acción en tres pilares de actuación: prevención, protección y provisión de servicios, todo ello en armonía a la legislación vigente en nuestro país y los dictados de las normas internacionales de derechos humanos.

Por otro lado, con relación al sistema de justicia, desde una visión macro, es preciso señalar el deterioro progresivo de la calidad del sistema, especialmente de la labor jurisdiccional. Contrario a los desafíos asumidos en los grandes procesos de reforma, la justicia sigue siendo lenta, cara y poco accesible, manteniéndose cuestiones indeseadas como la mora judicial en los casos civiles, penales e inmobiliarios.

Así también, entendemos que debe insistirse en la independencia de la judicatura en razón de su efecto en la seguridad jurídica y, dentro de ello, vale destacar el incumplimiento de la partida presupuestaria correspondiente lo cual incide de manera directa en el acceso de la ciudadanía a los servicios judiciales, la calidad de los mismos y su eficiencia institucional.

Institucionalidad democrática

- *Ley de la Jurisdicción contenciosa Administrativa*
- *Régimen electoral y partidario*

La aprobación de las referidas leyes significó un primer paso para el fortalecimiento e institucionalización del quehacer de los partidos políticos, así como de lo concerniente al régimen electoral; no obstante, tanto la celebración de las pasadas elecciones, como las múltiples acciones directas de

inconstitucionalidad que se han presentado ante el Tribunal Constitucional (TC) y otros recursos ante el Tribunal Superior Electoral (TSE), especialmente en contra de la ley 33-18, en tanto contenía disposiciones que vulneraban derechos o violaban mandatos constitucionales, han evidenciado las profundas debilidades que contenían, razón por la cual se impone la revisión de ambas normativas a los fines de superar los obstáculos que de ellas se derivan.

Es preciso recordar que sobre el contenido de estas leyes pesaba la expectativa de materializar los principios y disposiciones constitucionales, de los cuales destacaba la necesidad, entre otras, de garantizar mayores visos de democracia interna en las estructuras partidarias, así también fomentar una cultura de transparencia que evitase la intromisión del crimen organizado, la corrupción política pública y privada en la elección de funcionarios y representantes públicos; de igual forma, utilizar mecanismos de seguridad y tecnificación de la justicia electoral en el marco de una nueva cultura política e institucional; profesionalizar los organismos electorales en el país; propiciar la participación social en la vida política nacional, con énfasis en los jóvenes y las mujeres; y que se garantizara la celebración de asambleas electorales apegadas a criterios ordenados y bien definidos a fin de que el resultado de ello fuera una expresión fidedigna del ejercicio democrático y soberano del pueblo.

En ese sentido corresponde a la actividad congresual revisar los presupuestos contenidos en las leyes de que se tratan a los fines de fortalecer y adecuar los aspectos que quedaron pendientes.

- ***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.

- *Proyecto de ley de Participación Ciudadana y Mecanismo de Control Social*

Este proyecto normativo 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 cuanto al Derecho de Petición:

Este proyecto es un mandato expreso del constituyente el cual busca desarrollar del mandato 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.

- *Aprobación de la 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 la figura del 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.

Tal como indicó el Tribunal Constitucional, coincidimos en la necesidad de que se inserten con precisión en el ordenamiento jurídico dominicano las condiciones idóneas para proceder a la selección de los candidatos a indultos, las modalidades que podrían usarse, los procedimientos adecuados y las excepciones que contemplaría, dentro de los límites constitucionales y los acuerdos internacionales.

- ***Proyecto de 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 interior 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.

- ***Reforma de Ley sobre 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 amplían 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.

- *Proyectos de 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 y de temas de interés, entre las cuales están:

- *Proyecto de ley de Aguas*

Esta iniciativa legislativa tiene un enfoque de preservación y uso adecuado del agua en el marco del ciclo hidrológico teniendo como objetivo la destinación al consumo humano. Así también, se busca establecer un sistema de gestión integrada de ese recurso natural, el cual dispondrá de instrumentos eficaces para planificar, proteger, prevenir, controlar y sancionar en la materia.

- *Proyecto de ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, de Vivienda y Asentamientos Humanos*

Esta norma se desprende del mandato constitucional, en ella se pretende establecer los límites de cada municipio y de las provincias, así como la definición de los distintos usos de suelo, sean de vocación agrícola, para el desarrollo de asentamientos humanos o la instalación de una industria, creándose con ello un nuevo marco regulatorio para el uso de suelo y el ordenamiento de los territorios.

- *Proyecto de Ley General de Gestión Integral y Coprocesamiento de Residuos de la República Dominicana*

El manejo y disposición final de los residuos sólidos constituye uno de los principales problemas ambientales que enfrenta la sociedad dominicana, en este sentido, se hace necesario el establecimiento de una normativa que regule la producción y gestión de los mismos, la cual tenga como objetivo su reducción y reutilización.

La Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, reconoce la importancia de este tema al establecer como objetivo “ampliar la cobertura de los servicios de recolección de residuos sólidos, asegurando un manejo sostenible de la disposición final de los mismos y establecer regulaciones para el control de vertidos a las fuentes de agua”, así como de manera específica “fomentar las prácticas de reducción, reúso y reciclaje”.

- **Iniciativa sobre protección al derecho a la intimidad y el honor**

Consideramos de interés continuar ponderando las iniciativas referentes a la regulación y protección al derecho a la intimidad, del honor, el nombre y la propia imagen.

Referimos la pertinencia de establecer marcos regulatorios precisos a los fines de avanzar hacia la protección al derecho a la intimidad, honor, entre otros, sin que ello disminuya la integridad del ejercicio de la libertad de expresión y difusión del pensamiento el cual es consustancial al derecho a la información.

Agradecemos muy sinceramente su atención a estas reflexiones, producidas con el interés de continuar aportando en la labor que realiza el Congreso Nacional;

apostamos a los esfuerzos de sociabilización que permitan procesos participativos donde los diversos sectores puedan ponderar libremente para así generar la construcción colectiva de normas adecuadas a nuestro contexto y apegadas a la propugna constitucional.

Aprovechamos la ocasión para reiterarles nuestra alta consideración y saludos.

Servio Tulio Castaños G
Vicepresidente ejecutivo FINJUS
5 de septiembre 2022