



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**  
**"Año de la Innovación y Competitividad"**

Santo Domingo de Guzmán, D.N.  
22 de mayo de 2019

**DETEREL 097/2019.**

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 Interina.

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

Asunto : Opinión sobre el proyecto de ley que regula el Indulto.

Ref. : **Exp. 00958**

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:** El proyecto trata sobre la Ley que regula el Indulto

**SEGUNDO:** Este fue presentado por el señor **Félix Ramón Bautista Rosario**, Senador de la República por la provincia San Juan.

**Facultad Legislativa Congressional:**

La facultad legislativa congressional 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 113 de la Constitución de la República, que

establece: *"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".*

### Desmonte Legal

El proyecto de ley se fundamenta y toca las siguientes disposiciones legales:

**Vista:** La Constitución de la República;

**Visto:** El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del 16 de diciembre de 1966;

**Vista:** La Convención Americana de Derechos Humanos, del 22 de diciembre de 1969;

**Visto:** El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, del 17 de julio de 1998;

**Visto:** El Código Penal de la República Dominicana;

**Vista:** La Ley 224, que establece el Régimen Penitenciario, del 26 de junio de 1984;

**Vista:** La Ley 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, del 19 de julio de 2002;

**Vista:** La Ley 133-11, Orgánica del Ministerio Público, del 7 de junio de 2011;

**Vista:** La Sentencia TC/0189/15, del Tribunal Constitucional dominicano, del 15 de julio de 2015;

### Impacto de Vigencia.

Este proyecto de ley tiene como finalidad regular el procedimiento de indulto otorgado por el Presidente de la República, creando la Comisión Nacional de Indultos, como órgano consultivo del Poder Ejecutivo, al conceder indultos, el Poder Ejecutivo debe considerar la medida en que la pena cumplida al momento del indulto a resarcido el daño causado a la sociedad y los particulares.

Los indultos serán otorgados por buena conducta del interno y siempre tomando en consideración las aptitudes morales para el beneficiario adaptarse al medio social sin que, a juicio de la Comisión, constituya un peligro para la paz pública, ni para su propia seguridad.



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**  
**"Año de la Innovación y Competitividad"**

Es oportuno señalar que la iniciativa legislativa viene como respuesta al mandato Constitucional que establece: ***"Conceder indultos los días 27 de febrero, 16 de agosto y 23 de diciembre de cada año, de conformidad con la ley y las convenciones internacionales."*** De lo antes señalado se desprende la facultad que le establece la Constitución al Congreso para regular el procedimiento, así como todos los aspectos concernientes a la medida del Indulto, por tal razón consideramos pertinente la presente iniciativa.

**Análisis Legal**

1. Los **VISTOS** son "textos legales que ha investigado el legislador para presentar un proyecto de ley", Los Vistos no constituyen meras menciones de las disposiciones relacionadas, sino que dan sustento a la norma permiten conocer la coherencia con el sistema jurídico, la legislación vigente y prohija la optimización de la aplicación, en tanto facilita la identificación de la norma, por lo cual los mismos deben redactarse siguiendo los criterios técnicos correctos para su adecuada comprensión, La Constitución como norma suprema de nuestra legislación debe ser colocada primero, luego los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, seguido de las sentencias del Tribunal Constitucional, tratados internacionales en materias comunes, leyes sean orgánicas u ordinarias, decretos, reglamentos, resoluciones, ordenanzas, colocando número, fecha y nombre de los textos legales a citar, manteniendo siempre el orden jerárquico de las normas, ver redacción:

**Vista:** La Constitución de la República;

**Visto:** 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 Resolución 739, del 25 de diciembre de 1977, que Aprueba la Convención Americana de Derechos Humanos.

**Visto:** La Resolución No. 117-05, del 31 de marzo de 2005, que aprueba el Convenio sobre el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, del 17 de julio de 1998, suscrito por la Republica Dominicana el 8 de septiembre del 2000.

**Vista:** La Sentencia TC/0189/15, del Tribunal Constitucional dominicano, del 15 de julio de 2015;

**Visto:** El Código Penal de la República Dominicana;

**Vista:** La Ley No. 224, del 26 de junio de 1984, que establece el Régimen Penitenciario;



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**  
**"Año de la Innovación y Competitividad"**

**Vista:** La Ley No. 76-02, del 19 de julio de 2002, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana;

**Vista:** La Ley No. 133-11, del 7 de junio de 2011; Ley Orgánica del Ministerio Público.

2. El artículo 4 del proyecto de ley, establece: *"Se crea la Comisión Nacional de Indultos, como órgano consultivo del Poder Ejecutivo en materia de indultos encargada de evaluar las solicitudes de indultos presentadas de conformidad con la presente ley y hacer las recomendaciones correspondientes al Presidente de República."*; al respecto es preciso señalar que la Ley 247-12, Ley Orgánica de Administración Pública, marco en materia de creación de entes y órganos de la administración pública, establece en su artículo 36 lo siguiente: *"Comisionados y comisiones presidenciales e interministeriales. El o la Presidente de la República, a propuesta del Consejo de Ministros, podrá designar comisionados y crear comisiones presidenciales o interministeriales, permanentes o temporales, integradas por funcionarios o funcionarias públicos y personas especializadas, para el examen y consideración en la materia que se determine en el decreto de creación."*

*Las comisiones presidenciales o interministeriales también podrán tener por objeto la coordinación de criterios y el examen conjunto de materias asignadas a diversos ministerios. El decreto de creación determinará quién habrá de presidir las comisiones presidenciales e interministeriales. Su dependencia funcional será al o a la Presidente de la República y su adscripción administrativa al Ministerio de la Presidencia. Sus conclusiones y recomendaciones serán adoptadas por mayoría absoluta de votos".* Como se puede observar, la Ley No.247-12, establece, que la creación y estructuración y funcionamiento de las comisiones presidenciales o interministeriales, es competencia del Presidente de la República a propuesta del Consejo de Ministros, por lo que en tal sentido, el presente proyecto de ley chocaría en cuanto al aspecto legal de la facultad establecida por la referida ley.

Es por esta razón que sugerimos sea modificada la estructura de Comisión Nacional de Indulto por Consejo Nacional de Indulto.

3. El artículo 7 de la iniciativa legislativa establece: *"La Comisión Nacional de Indultos está integrada por:*

- 1) Procurador General de la República, quien preside;*
- 2) Director General de Prisiones, secretario;*
- 3) Un representante de los Alcaldes de los centros penitenciarios, elegido entre sus pares;*



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**  
**"Año de la Innovación y Competitividad"**

- 4) *Dos (2) representantes de las agrupaciones que realicen labores educativas, religiosas, culturales o deportivas en los centros penitenciarios.*

**Párrafo.-** *La labor realizada por los miembros de la Comisión Nacional de Indultos, constituye un servicio honorífico no remunerado regido por el principio de gratuidad, por lo que estarán exentos del cobro de salarios, cuotas o aportes, incentivos y gastos de representación.* En tal sentido, debemos señalar que el numeral 2 y 3 establecen a órganos subordinados a la Procuraduría General de la República por lo que su inclusión en la norma resulta innecesaria, en virtud de lo establecido en la ley No. 247-12 Ley Orgánica de Administración Pública, del 12 de agosto del 2012, que establece el principio de Jerarquía con la que cuentan los órganos de la administración pública que dispone lo siguiente: **"Los órganos de las Administración Pública estarán jerárquicamente ordenados y relacionados de conformidad con la distribución vertical de atribuciones en niveles organizativos. Los órganos de inferior jerarquía estarán sometidos a la dirección, supervisión y control de los órganos superiores de la Administración Pública con competencia en la materia respectiva, los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente subordinados mediante instrucciones y órdenes. Cuando una disposición específica así lo establezca o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes se publicarán y difundirán de conformidad con la ley"** sugerimos eliminar estos numerales en entendido que los mismo son órganos subordinados a la Procuraduría.

3.1 El numeral 4 del artículo precedentemente citado establece: **"Dos (2) representantes de las agrupaciones que realicen labores educativas, religiosas, culturales o deportivas en los centros penitenciarios"**. En ese sentido debemos señalar que este numeral atenta contra la seguridad jurídica, en virtud de que representa una laguna legislativa, ya que el mismo no define con claridad la forma de escoger esos representantes lo que la falta de previsión en la iniciativa para ejecutar el mandato poner en riesgo su implementación.

3.2. En ese mismo orden, debemos sugerir que sea agregado de manera específica el representante de las labores educativas, religiosas o culturales que se refiere la iniciativa que bien pudiera ser miembros de organizaciones cuya estructura estén bien definidas y con representación nacional tales como la iglesia católica que se encuentra con una estructura identificada.

4.- A partir de las observaciones anteriores, y ante la necesidad de integrar adecuadamente el Consejo Nacional de Indulto, sugerimos los miembros siguientes:

- 1) El Procurador General de la República, quien lo preside;
- 2) El presidente del Patronato Nacional Penitenciario o su representante;



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**  
**"Año de la Innovación y Competitividad"**

- 3) El Capellán General de Prisiones;
- 4) Dos personas de la sociedad civil, designadas por el Presidente de la República.

**Análisis Constitucional**

- 1) La Iniciativa legislativa sobre Ley que Regula el Indulto, viene como respuesta a lo que establece la Constitución de la República en su artículo 128, numeral 1), literal j) que es atribución del Presidente de la República en su condición de Jefe de Estado:

*"Conceder indultos los días 27 de febrero, 16 de agosto y 23 de diciembre de cada año, de conformidad con la ley y las convenciones internacionales."*

- 2) De lo anterior se desprende que el ejercicio de la potestad de indulto es atribuida por la Constitución al Presidente de la República, pero también establece una reserva legal *"de conformidad con la ley"* -a la facultad constitucional atribuida al Presidente de la República, para que no pueda ser ejercida de manera arbitraria y sin control jurisdiccional, donde le corresponde al legislador regular las condiciones y los aspectos procedimentales para su adecuado ejercicio.
- 3) Con relación a la reserva legal y ante la falta de una legislación sobre la materia del indulto, el Tribunal Constitucional procede en su sentencia No. 0189/15, del 15 de julio de 2015, a exhortar al congreso Nacional, para que en el ejercicio de su función legislativa, subsane ese vacío normativo, con la aprobación de una ley que establezca *"las condiciones sobre la selección de candidatos a indultos, modalidades, procedimiento y las excepciones dentro de los límites constitucionales y los internacionales"*.
- 4) En la referida sentencia se refiere a la figura del indulto definiéndola como *"una medida de gracia en la que un individuo que ha sido declarado culpable de una infracción a las normas penales, obtiene el perdón del cumplimiento de la pena por parte de la autoridad competente. Puede ser total, parcial, puro y simple, y condicional"*.
- 5) Que virtud del artículo 184 de la Constitución las decisiones del Tribunal Constitucional constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado, por vía de consecuencia, es obligación del Congreso Nacional acatar y asumir las decisiones del Tribunal Constitucional como máximo intérprete de la Constitución.

En conclusión: La pertinencia de la norma es incuestionable ya que el artículo 128, numeral 1), literal J) de la constitución, establece que los indultos deben



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**  
**"Año de la Innovación y Competitividad"**

concederse de conformidad con la ley, de manera que estamos en presencia de un mandato constitucional dirigido expresamente al legislador que debe observar los lineamientos de la Sentencia No. 0189/15 del TC, así como las convenciones internacionales.

**Análisis lingüístico y de la técnica legislativa**

Después de analizar el proyecto de ley en cuanto al aspecto de la técnica legislativa, hacemos los siguientes señalamientos:

- 6) Después de analizar el proyecto de ley en cuanto al aspecto de la técnica legislativa, **ENTENDEMOS** que el mismo cumple con todos los aspectos recomendados por esta, ya que posee un nombre que lo identifica, considerandos que expresan la necesidad de la norma debidamente enumerados, artículos introductorios que expresan el objeto y ámbito de aplicación, articulados debidamente epigrafiados y que expresan un solo mandato, y las disposiciones transitorias y finales.
- 7) Solo sugerimos eliminar del título el término "**PROYECTO DE**", en virtud de que el mismo responde al estado del expediente, y no al nombre que llevara el mismo una vez curse los trámites legislativos y sea convertido en ley. Al respecto el Manual de Técnica Legislativa establece que las leyes deben de ser redactadas como quedaran una vez sean aprobadas y promulgadas y no como se encuentre la iniciativa al momento de su estudio. Sugerimos la siguiente redacción alterna:

**Ley que Regula el Indulto**

- 8) Los capítulos de las leyes como estructuras superiores, deben, por recomendación del Manual de Técnica Legislativa, deben ser colocados en mayúsculas.

**CAPÍTULO I**  
**DEL OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y PRINCIPIOS**

**CAPÍTULO II**  
**DE LA COMISIÓN NACIONAL DE INDULTOS**

**CAPÍTULO III**  
**DEL INDULTO**

**CAPÍTULO IV**  
**DEL PROCEDIMIENTO DE INDULTO**



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**  
**"Año de la Innovación y Competitividad"**

**CAPÍTULO V**  
**DE LAS DISPOSICIONES FINALES**

- 9) En otro orden, observado que la iniciativa legislativa, en su parte final, está dividida en un capítulo no numerado y artículo numerado con números ordinales, 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.
- a. 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.
  - b. 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. 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.
  - c. 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.
  - d. Tomando como base lo antes expuesto tenemos a bien sugerir que la iniciativa sea presentada continuando la secuencia numérica de los artículos y amerita la división en capítulos, asimismo, dado que se eliminó el artículo 31, es necesario reenumerar después de dicho artículo, como sigue:



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**  
**"Año de la Innovación y Competitividad"**

**CAPÍTULO V**  
**DISPOSICIONES FINALES**

**Artículo 29. Reglamento.-** El Poder Ejecutivo dictará el reglamento de aplicación de la presente Ley, en un plazo de noventa (90) días contados a partir de su promulgación.

**Artículo 30. Vigencia.-** La presente Ley entra en vigencia después de su promulgación y publicación, según lo establecido en la Constitución de la República y transcurridos los plazos fijados en el Código Civil Dominicano.

Después de lo analizado y expresado, **SOMOS DE OPINION**, que la comisión encargada del conocimiento del proyecto de Ley se aboque a su estudio, pudiendo observar los elementos antes indicados.

Atentamente,

*Wenel D. Feliz.*  
*Director*

WF