

**DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA**  
**“AÑO DEL FOMENTO A LA VIVIENDA”**

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

**DETEREL 133/16.**

A la : **Comisión Especial de Recursos Naturales y Medio Ambiente**

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

CC : **Lic. Mercedes Camarena Abreú**  
Secretaria General Legislativa Interina

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

Asunto : **Opinión Proyecto de Ley que Regula la Gestión y el Acceso de los Particulares a los Ríos, Lagos, Lagunas Playa y Costas Nacionales de la República Dominicana**

Ref. : **Exp. No. 02633-16, Oficio No.**

En atención a la 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 presente proyecto de ley tiene por objeto regular la gestión y el acceso de los particulares a los ríos, lagos, lagunas playa y costas nacionales de la República Dominicana.

**SEGUNDO:** Esta iniciativa es autoría del señor Félix María Nova Paulino, José Rafael Vargas Pantaleón, senadores de la república por las provincias Monseñor Nouel y Espaillat respectivamente, depositado en fecha 22 de junio del 2016.

### **Facultad Legislativa Congressional:**

La facultad legislativa congressional para legislar sobre esta materia está sustentada en el artículo 93, literal q), que establece:

**“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**

1. La Constitución de la República Dominicana, de fecha 13 de junio de 2015, Gaceta Oficial No.10805, del 10 de julio del 2015.
2. El Código Civil de la República Dominicana.
3. La Ley No.108-05, de fecha 23 de marzo de 2005, sobre Registro Inmobiliario. G.O. No. 10316 del 2 de abril de 2005.
4. La Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, del 17 de julio del 2007, Gaceta Oficial No.10426 del 20 de julio del 2007.
5. La Ley 202-04, relativa a las Áreas Protegidas de la Republica Dominicana, de fecha 22 de julio del año 2004.
6. La Ley No.305, del 23 de mayo de 1963, que modifica el artículo 49 de la ley No.1474, sobre Vías de Comunicación, de fecha 22 de febrero de 1938, para establecer un zona marítima de 60 metros de ancho en costa, playas ríos, lagos y lagunas del territorio dominicano;
7. La Ley No.195-13 que modifica varios artículos de la ley No.158-01 del 9 de octubre del 2001, sobre fomento al Desarrollo Turístico para los Polos de Escasos Desarrollo y Nuevos Polos en provincia y localidades de gran potencialidad. G.O. No.10739 del 20 de diciembre de 2013.
8. La Ley No.1832 que instituye la Dirección General de Bienes Nacionales. G.O No.6854, del 8 de noviembre de 1948.
9. El Reglamento No.6105, sobre Bienes Nacionales, G.O. No. 7023, del 9 de noviembre de 1949.

10. El Reglamento General de Mensuras Catastrales, modificado por Resolución No.628-2009, del 23 de abril de 2009.
11. El Reglamento General de Registro de Títulos, Modificado por Resolución No.2669-2009, del 10 de septiembre de 2009.
12. El Proyecto de ley del Código Civil de la República Dominicana.
13. El Proyecto de ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo.

### **Análisis Legal, Constitucional y de la Técnica Legislativa**

Después de analizar el proyecto de ley en los aspectos Legal, Constitucional y de la Técnica Legislativa, **ENTENDEMOS** oportuno hacer las siguientes observaciones:

1. En los “*vistos*”, que son los textos legales que sirven de sustento al proyecto de ley, sugerimos hacer los siguiente cambios:
  - a) En el primer visto que hace mención a la Constitución de la República, sugerimos que en su redacción solo sea mencionado el nombre de esta y no la fecha de su última modificación, en virtud de que la fecha que deben ser mencionadas es la de la promulgación de la norma y no las de su consecuentes modificación, además que en el caso de la especie por su rango de ley suprema basta con solo hacer mención del nombre de la misma. Por lo antes señalado sugerimos hacerlo de la siguiente forma:

*Vista: La Constitución de la República Dominicana*

- b) Sugerimos eliminar los vistos que dicen: *El Proyecto de Ley del Código Civil de la Republica Dominicana, y el de Ordenamiento Territorial Dominicano*, en el entendido de que los vistos son los textos legales que sirven de sustento jurídico al legislador para la realización del proyecto de ley, por lo que un “*proyecto de ley*”, no es considerado un texto legal, ya que el mismo corresponde al estado de la iniciativa una vez es introducida en una de las cámaras legislativas para su conocimiento y discusión, pudiendo el contenido de la misma sufrir muchas modificaciones a lo largo de su estudio y conocimiento, por lo que sugerimos su eliminación.
  - c) Sugerimos corregir el nombre del visto que expresa: *La Ley 202-04, relativa a las Áreas Protegidas de la Republica Dominicana, de fecha 22 de julio de 2004*, en el entendido de que el nombre correcto del mismo en virtud de la gaceta oficial es el de:

*Vista: La Ley No.202-04, Sectorial de Áreas Protegidas, de fecha 30 de julio del 2004.*

- d) La Ley No.64-00, de fecha 18 de agosto del año 2000, Ley General de Medio Ambiente, sustituir por:

***Vista: La Ley 64-00 del 18 de agosto del año 2000, que crea la Secretaria de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales.***

- e) Sugerimos organizar en orden cronológico los vistos presentados, colocando en primer lugar las normas con las fechas más antiguas a las de fechas de promulgación más recientes.

2.- Observamos que el presente proyecto de ley divide su contenido en “**títulos**”, al respecto es preciso señalar que la técnica legislativa sugiere este tipo de división para proyectos de mayor contenido o complejidad, que requieran de una división temática más extensa, no siendo el caso de la especie, por lo que sugerimos agrupar su contenido en una reestructura temática menor (*Capítulos y Secciones*).

3.- En el artículo 1, sugerimos incluir el nombre del epígrafe dentro del desarrollo del artículo, ya que el epígrafe es un pequeño título que resume el contenido del artículo, debiendo guardar una relación directa con el mismo. Sugerimos hacer la siguiente redacción.

***Artículo 1. Objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto establecer el marco regulatorio para la gestión y el acceso de los particulares a los ríos, lagos, lagunas, playas y costas nacionales de la República Dominicana, considerando el derecho constitucional a su libre acceso y la obligación de los propietarios privados de inmuebles aledaños a los referidos lugares de soportar las servidumbres que por esta ley se establecen a fin de garantizar dicho acceso.***

5.- Observamos que los párrafos del artículo uno expresan mandatos de tipo normativo propios de artículos, al respecto es preciso señalar que el contenido de los artículos que conforman el preámbulo de la ley, es decir de el objeto de la ley y el ámbito de aplicación, solo deben expresar un contenido de tipo informativo, no debiendo establecer ningún mandato directo, distinto a lo expresado en la parte capital; por lo que en el caso de la especie sugerimos que los mismos sean movidos de lugar, y pasen a ser nuevos artículos dentro del texto normativo, pasando el párrafo I a ser un nuevo artículo del capítulo que trata sobre las “**servidumbres de acceso a las costas**”, y los párrafos II y III al tema

que trata sobre el “**objeto de la ley**”, observamos entre otros aspectos que el proyecto de ley pretende crear un sistema mismo de **persecución, sanción** y seguimiento de todas las formas de violencia contra las mujeres.....”.

Al respecto es preciso señalar, que la violencia física o psicológica sin importar el género, los tipos y su consecuente sanción, cae bajo el ámbito de la justicia penal, por lo que en nuestra legislación vigente esta materia está contemplada en sus leyes marcos, como lo son el Código Penal, donde se tipifican los delitos y sus respectivas sanciones, y el Código Procesal Penal, donde se establece el aspecto procesal de esa materia. Por otro lado y en ese mismo tenor, es preciso señalar que la persecución del delito es una atribución exclusiva

del Ministerio Público, otorgados por la Constitución de la República y en la Ley No.133-11, del 9 de junio de 2011, Ley Orgánica del Ministerio Público, por lo que el objeto y alcance del presente proyecto de ley solo debe limitarse a la creación de políticas que propicien la prevención y la atención integral de toda forma de violencia contra la mujer, no así la persecución y sanción, ya que estos aspectos, como dijimos anteriormente es una materia exclusiva de dichas normativas, por lo que sugerimos la eliminación de los aspectos antes señalados y la readecuación del contenido para que diga de la siguiente forma:

***“Artículo 1. Objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto crear el sistema integral para la prevención, detección, atención integral y seguimiento de todas las formas de violencia contra las mujeres, basadas en las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, mediante la regulación de políticas públicas orientadas al reconocimiento, respeto y garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia”.***

5.- El artículo 2 expresa: ***“La presente ley es de naturaleza orgánica.....”***, sugerimos la eliminación del término ***“orgánica”***, en virtud de que como expresamos en el punto 4 del presente informe, el contenido del proyecto de ley no se enmarca dentro de aquellas materias contempladas en el artículo 112 de la constitución, para las cuales la ley suprema a previsto para su sanción las dos terceras partes de los presentes de ambas cámaras. Del mismo modo no es necesario que el artículo haga mención de su naturaleza, por lo que sugerimos la siguiente redacción:

***“Artículo 2.- Ámbito de aplicación. La presente ley es de orden público, de interés social, y de aplicación en todo el territorio nacional”.***

6.-En el artículo 3 que establece ***“los principios rectores de interpretación y aplicación de la ley”***, observamos que la definición de los mismos no guarda relación con la previamente establecida en otras legislaciones; como ejemplo de lo antes expresado observemos la definición de los principios de ***“celeridad”*** y ***“gratuidad”***, que expresan:

***16) Celeridad: Garantía de un servicio oportuno frente a las necesidades de las mujeres afectadas por violencia.***

***17) Gratuidad: Gratuidad en el acceso a los servicios que ofrecen las instancias encargadas de administrar justicia, brindar atención integral y reparar los derechos conculcados de las mujeres víctimas de violencia por su condición de género.***

Sin embargo, los numerales 2 y 6 del artículo 7, de la Ley 137-11, del 15 de junio de 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, estableció la definición de estos principios, expresando lo siguiente:

***“Celeridad. Los procesos de justicia constitucional, en especial los de tutela de los derechos fundamentales, deben resolverse dentro de los plazos constitucional y legalmente previstos y sin demora innecesaria”.***

***“Gratuidad.*** *La justicia constitucional no está condicionada a sellos, fianzas o gastos de cualquier naturaleza que dificulten su acceso o efectividad y no está sujeta al pago de costas, salvo la excepción de inconstitucionalidad cuando aplique”.*

Al respecto, es preciso señalar que los **“principios”** de los textos normativos son mandatos que sirven para optimizar la norma, y se constituyen en punto de partida para la interpretación y aplicación de la parte normativa de las leyes dentro del ordenamiento jurídico de una nación, por lo que los mismos deben de guardar coherencia con aquellos que previamente han sido establecidos en normativas jerárquicamente superior o en aquellas normas que constituyen leyes marcos que rigen una materia en específico. Por lo antes expresado recomendamos que sean revisados.

7- En el artículo 4, que enumeran las **“definiciones”** del presente proyecto de ley, encontramos que muchas de ellas se encuentran previamente definidas en otras normativas, como ejemplo de lo antes expresado encontramos los términos **“Ámbito público”, “Ámbito privado”, “Orden público”**; por lo que al expresar el proyecto de ley una definición distinta a las previamente establecidas, puede acarrear incoherencia al momento de la inserción de la norma dentro del ordenamiento jurídico vigente.

8.- El artículo 6 del proyecto de ley establece lo siguiente: ***“El Estado, a través de las políticas públicas para la prevención, detección, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, sin perjuicio de otras, garantiza la tutela efectiva de los siguientes derechos de las mujeres víctimas de violencia:”***

De una lectura simple de lo expresado en la parte capital del presente artículo, se podría inferir que el Estado tiene la obligación de garantizar la tutela efectiva de los 17 derechos enumerados en los acápites del mismo solo a las mujeres víctimas de violencia, lo que devendría esta disposición en una violación expresa a la Constitución de la República, en el entendido de que los derechos señalados constituyen derechos fundamentales establecidos en el Título II de la carta sustantiva, como el ***Derecho a la Vida, Derecho a la Dignidad, Derecho a la libertad y la Seguridad personal,...*** etc. Por lo que al ser esto derechos constitucionalizados, el Estado tiene la obligación de garantizarlos sin importar el sexo ni la condición que se encuentre las personas, pues constituyen derechos fundamentales que deben de ser resguardados para todas las personas, por lo que enumerarlos en el presente artículo, a la vez de establecer una condición de violencia en la persona para su tutela por parte del Estado, constituye un violación a la norma suprema, por lo que sugerimos su eliminación.

9.- El Capítulo IV establece los tipos de violencia contra las mujeres, como ejemplo observemos el artículo 9 que expresa:

***Artículo 9.- Tipos de violencia contra las mujeres. La violencia contra las mujeres puede manifestarse de diferentes formas o tipos: física, psicológica o emocional, sexual, económica y patrimonial.***

1) ***Feminicidio. Comete feminicidio quien diere muerte a una mujer, por su condición de mujer, en una o varias de las siguientes situaciones:.....***

Al respecto es preciso señalar que a la luz de la técnica legislativa lo recomendable es que este artículo haga una remisión adicionando al Código Penal, en el cual donde de forma sistemática y homogénea se unifica todo lo relativo a las faltas de tipo penal con sus respectivas sanciones.

**10.-** El presente proyecto ordena que cada una de las instituciones públicas responsables de la aplicación de la ley destinen dentro de sus respectivas partidas presupuestarias un monto nunca inferior a un 2 por ciento, así lo expresa el artículo 33 que expresa:

***Artículo 33.- Planificación presupuestaria. Todas las instituciones públicas responsables de la aplicación de esta ley, incluirán en sus respectivos presupuestos la asignación de los recursos necesarios para el desarrollo de las funciones que de acuerdo a la misma y las demás leyes, deben desempeñar. Dicha asignación no podrá ser en ningún caso inferior al dos por ciento (2%) del presupuesto institucional.***

Al respecto es preciso señalar que el proyecto de ley hace mención expresa de 22 instituciones responsables de la implementación de la ley, aparte de otras que actúan indirectamente, por lo que establecer por ley que se destine un dos por ciento mínimo del presupuesto del universo de todas las instituciones a las cuales la presente ley toca, convertiría al sistema en un monstruo en cuanto a los recursos destinados, superior a los de cualquier ministerio y mayor que el destinado a cualquier otra problemática pública. Esto significa que solo del Ministerio de Educación cuyo presupuesto anual asciende a la suma de 129, 873 millones de pesos, se destinaría el 2 por ciento mínimo, que serían 2,597 millones de pesos, solo de dicho ministerio, imaginemos el Ministerio de Salud Pública con 62,500 millones, el dos por ciento sería 1,250 millones, es decir que por mandato de ley se destinaría miles de millones de pesos, que de alguna forma u otra serían regentados por el Ministerio al cual el presente proyecto de ley le da la dirección del Sistema, que es el Ministerio de la Mujer. Por otra parte es preciso señalar que dentro del sistema que crea el proyecto de ley, existen instituciones con recursos limitados, por lo que obligarles mediante ley a destinar un dos por ciento de sus respectivos presupuestos podría ocasionarles serios inconvenientes financieros que pondrían en riesgo la sostenibilidad de dichas instituciones y el cumplimiento de los objetivos primordiales para la cual fueron creados.

Es preciso señalar además que el presupuesto es la estimación de ingresos y de gastos que hace el Gobierno cada año para la ejecución de sus funciones de dirección pública. La Ley de Presupuesto General del Estado es una especie de legislación transitoria, porque se aprueba una nueva cada año, siendo la misma de categoría orgánica amparada por el artículo 112 de la Constitución, por lo que al ser aprobada cada año por el Congreso Nacional, esta no entra en contradicción o violenta ninguna ley especial que establezca la asignación fija de un monto en específico.

Por último, es importante señalar que es al Ministerio de la Mujer a quien le corresponde en virtud de la materia de su competencia destinar dentro de su presupuesto los recursos necesarios para la implementación de la ley, y establecer, sin que le sea colocado un porcentaje fijo mediante ley, que los demás entes y órganos que conforman el sistema de

prevención, destinen en virtud de su realidad presupuestaria un monto para la implementación del mismo dentro de su ámbito de acción.

**11-** Sugerimos que en el artículo 22 donde se establece la integración del consejo directivo, les sea colocado el titular o su representante, a cada ente y órgano que lo integra, esto en virtud de que las instituciones constituyen un todo conformado por un conglomerado de personas, por lo que la ley debe de especificar tomando en cuenta las atribuciones de sus respectivas leyes de creación y la Ley No.247-12, Ley Orgánica de la Administración Pública, la persona que tiene la calidad para representarlos. Por otro lado observamos que está compuesto por 6 miembros y no se establece que sucedería a la hora de tomar una decisión en caso de un empate. Del mismo modo no se establece nada en cuanto al cuórum válido, tiempo de sesión, convocatoria, etc. Ambigüedad que traería consigo problemas al momento de la toma de decisiones y de la ejecución de las políticas del consejo.

Lo mismo sucede en el artículo 24 del proyecto de ley establece lo siguiente:

***Artículo 24.- Integración. Integran la Comisión Nacional de Prevención y Lucha Contra la Violencia Intrafamiliar y de Género (CONAPLUVIG) las siguientes instituciones:***

- 1) Ministerio de la Mujer, quien coordina;***
- 2) Procuraduría General de la República;***
- 3) Ministerio de Interior y Policía;***
- 4) Ministerio de Salud Pública;***
- 5) Ministerio de Educación;***
- 6) Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología;***
- 7) Ministerio de Trabajo;***
- 8) Ministerio de Cultura;***
- 9) Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.***

Observamos que al igual que el artículo 22 es impreciso al establecer cuales ministerios lo integran pero no así la persona que representa a dichos ministerios, al respecto es preciso señalar que las leyes deben de ser redactadas con toda precisión, evitando la vaguedad que pueda traer como consecuencia la aplicación incorrecta de la norma, por lo que en virtud de lo establecido en la Ley 247-12, Orgánica de Administración Pública, les corresponde a los ministros la representación política y administrativa de sus respectivos ministerios ante cualquier órgano de la administración pública. De lo antes expresado sugerimos la siguiente redacción del artículo:

**Artículo 24.- Integración. La Comisión Nacional de Prevención y Lucha Contra la Violencia Intrafamiliar y de Género (CONAPLUVIG), está integrado por:**

- 1) La Ministra de la Mujer o su representante, quien la preside;**
- 2) El Procurador General de la República o su representante;**
- 3) El Ministro de Interior y Policía o su representante;**
- 4) El Ministro de Salud Pública o su representante;**
- 5) El Ministro de Educación o su representante;**
- 6) El Ministro de Educación Superior, Ciencia y Tecnología o su representante;**
- 7) El Ministro de Trabajo o su representante;**
- 8) El Ministro de Cultura o su representante;**
- 9) El Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo o su representante.**

**12.-** En otra parte, respecto a los artículos 34, 35 y 36 del proyecto de ley, relacionados con el Poder Legislativo, tenemos a realizar las siguientes acotaciones:

- a) El artículo 34 establece: ***“El Poder Legislativo aprobará, leyes tendentes a eliminar o reducir la violencia contra las mujeres, así como la modificación o derogación de aquellas cuyo objeto o resultado constituyan discriminación o se traduzcan en formas de violencia contra las mujeres. Toda ley aprobada deberá respetar el contenido y espíritu de la Convención Interamericana para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer (Belem Do Para) y demás instrumentos internacionales relativos a la materia, suscritos y ratificados por el Estado dominicano”.*** Entendemos la no pertinencia de este mandato imperativo, en razón de que el Congreso puede ***“legislar sobre cualquier materia”***, sin que una ley se lo ordene (solo la Constitución puede disponer del desarrollo legislativo) , y en lo relativo al respeto del contenido de la Convención, señalamos que toda ley debe regirse por el principio consagrado en el artículo 74.3 de la Constitución, cito: ***“Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado”.***
- b) El artículo 35 establece: ***“El Poder Legislativo aprobará anualmente la partida presupuestaria para la aplicación de esta Ley en el Presupuesto General del Estado,*** en ese sentido señalamos que corresponde al Poder Ejecutivo la elaboración del proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado, en este proyecto se consigna de manera individualizada las asignaciones que correspondan a las diferentes instituciones del Estado, el Congreso aprueba el referido presupuesto y suelo puede incluir nuevas partidas o modificarlas siguiendo los lineamientos constitucionales. Por lo tanto, el presupuesto es el

producto de un consenso de los Poderes- Ejecutivo y Legislativo-, de allí que el mandato debe ser más genérico, lo que se estila en la práctica es la siguiente redacción:

***“En el Presupuesto General del Estado se consignarán cada año, una partida presupuestaria para la aplicación de esta ley. (Este mandato debe estar contenido en las disposiciones transitorias del proyecto de ley”.***

- c) El artículo 36 establece: ***“Para dar fiel cumplimiento a las disposiciones contenidas en la presente ley, el Poder Judicial creará tribunales o salas, especializadas para el conocimiento exclusivo de los casos sobre violencia contra las mujeres, intrafamiliar y delitos sexuales”***, en ese sentido, señalamos que al Poder Judicial no le compete la creación de tribunales sino al Poder Legislativo, a tenor del artículo del artículo 93, numeral 1), literal h) de la Constitución, el cual citamos: ***“Aumentar o reducir el número de las cortes de apelación y crear o suprimir tribunales.....”***.

**13.-** Observamos que el artículo 39 de confiere al Ministerio de la Mujer la implementación de medidas especiales para la prevención y atención a la violencia contra la mujer, estableciendo entre otros aspectos: ***“la inclusión entre las listas de requisitos para la formación legal del matrimonio en las oficialías de estado civil, la certificación de haber cursado una charla sobre violencia; la inclusión como requisito para el otorgamiento del permiso o renovación para el porte o tenencia de armas de fuego la certificación de haber cursado una charla; la prohibición a instancia del Ministerio de la Mujer de la deportación de las mujeres migrantes indocumentadas que denuncien o requieran atención integral frente a actos de violencia en su contra.”*** Al respecto es preciso señalar, que es la misma ley que debe por mandato directo establecer estos requerimientos, no a través del ministerio como una atribución inherente a este, ya que el mismo estaría entrando dentro del ámbito potestativo de estas instituciones.

**14.-** El artículo 40 del proyecto de ley expresa:

***Artículo 40.- Procuraduría Adjunta para Asuntos de la Mujer. Para los fines de aplicación de esta ley, la Procuraduría Adjunta para Asuntos de la Mujer, de Violencia de Género, Intrafamiliar y Delitos Sexuales en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Ministerio Público, tendrá las siguientes funciones:.....***

Al respecto es preciso señalar que esta procuraduría adjunta no fue creada mediante una ley, sino mediante un resolución administrativa en el año 2007, estableciéndole de forma general la función de dirigir y monitorear los procesos de investigación e instrucción criminal, en materia de violencia contra las mujeres y cualquier materia que afecte los derechos de las mujeres y su libre acceso a la justicia. Por lo que más que adicionarle funciones mediante ley, el proyecto lo que debe es establecer la creación de dicha procuraduría y sus atribuciones, tal como sucede en las leyes de medio ambiente, de protección al menor y electricidad, las cuales establecen la creación de dichas procuradurías especializadas en las materias que estas regulan. Al respecto sugerimos la siguiente redacción alterna:

**Artículo \_\_\_\_.** *Creación.* Se crea la Procuraduría para los Asuntos de la Mujer, como rama especializada de la Procuraduría General de la República.

**Artículo \_\_\_\_Sede.** La Procuraduría para los Asuntos de la Mujer tendrá su sede en la Ciudad de Santo Domingo de Guzmán y jurisdicción en todo el territorio nacional.

**Artículo 5 \_\_\_\_.** *Atribución.* La Procuraduría para la para los Asuntos de la Mujer tiene las siguientes funciones:

15.- El artículo 55 sobre el Defensor del Pueblo expresa:

***“El Defensor del Pueblo, junto al Defensor Adjunto en Asuntos de la Mujer, vigilará, supervisará e investigará, de oficio o a instancia de parte interesada, la actividad de la administración pública y las privadas prestadoras de servicios públicos a mujeres víctimas de violencia por su condición de género, promoviendo y asegurando el correcto funcionamiento y aplicación de la normativa en esta materia.”***

Observamos que el referido artículo establece que el Defensor del Pueblo ***“supervisar”***, la actividad de la administración pública y las privadas prestadoras de servicios públicos a mujeres víctimas de violencia por su condición de género, ***“asegurando el correcto funcionamiento y aplicación de la normativa en esta materia”***.

Al respecto es preciso señalar que la Constitución de la República en su artículo 191 establece de forma precisa la función esencial del Defensor del Pueblo, que consiste en ***“salvaguardar los derechos fundamentales de las personas y los intereses colectivos y difusos en ella contenidos y en las leyes, en caso de que sean violados por funcionarios u órganos del Estado, por prestadores de servicios públicos o particulares.”***

Fijémonos que el texto constitucional establece que la salvaguarda de los derechos fundamentales por parte del Defensor del Pueblo se hará, ***“en caso de que sean violados”***, ósea debe de preceder la comisión de la falta que vulnere el derecho fundamental de la persona o colectividad; no así el de erigirse en un organismo que ***“vigile o supervise”***, el correcto funcionamiento y la aplicación de normativas dentro todas las instituciones que componen la administración pública o la privada.

Si bien es cierto que la Ley No.191-01, Sobre del Defensor del Pueblo, le daba la atribución de ***“velar por el correcto funcionamiento de la administración pública, a fin de que ésta se ajuste a la moral, a las leyes, convenios, tratados, pactos y principios generales del derecho”*** la misma fue creada bajo el amparo de la Constitución conservadora de aquel entonces, que respondían a un modelo de Estado democrático burgués, donde las constituciones eran generalmente enunciativas y no contenían prohibiciones ni regulaciones directas, las cuales eran dejadas a las leyes adjetivas y los reglamentos emanados del poder legislativo o del poder ejecutivo, según el caso. La Constitución actual sin embargo corresponde con la creación de un Estado Social y Democrático de Derecho y es más amplia, explícita y normativa, y es por eso que en su artículo 191 establece que la función esencial del Defensor del Pueblo es contribuir a salvaguardar los derechos fundamentales de las

personas y los intereses colectivos y difusos en ella contenidos y en las leyes. La ley 19-01, en cuanto a los objetivos esenciales y la competencia del Defensor del Pueblo, entra en contradicción con lo que dispone en ese aspecto el artículo 191 de la Constitución, ya que va más allá de salvaguardar los derechos fundamentales y los intereses difusos y colectivos.

La existencia previa a la Constitución actual de la Ley No.19-01, del 29-12-2000, que crea y regulariza la organización y las funciones del Defensor del Pueblo, no implica que su contenido se le imponga, ya que cualquier disposición de esta Ley 19-01, que contradiga o no sea conforme al contenido y al mandato constitucional y al espíritu de esta Constitución, con relación a la figura del Defensor del Pueblo, es nula de pleno derecho.

Al respecto el Tribunal Constitucional en la **sentencia TC/0001/15**, estatuyó sobre la autonomía de los órganos constitucionales, que en aras de impulsar el Estado Social y Democrático de Derecho y resguardar el orden institucional prediseñado por el constituyente, estableció que los poderes públicos tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) son titulares de las funciones clásicas, pero junto a ellos la Constitución instituye directamente la autonomía e independencia de órganos extrapoderes nuevos o renovados que son receptores de funciones o subfunciones desmembradas de los poderes tradicionales. Estableciendo que en el caso del Defensor del Pueblo su función es el de **“contribuir a salvaguarda los derechos fundamentales y los intereses colectivos y difusos.”** Por lo que su accionar nace ante la violación de derechos personales y colectivos de los ciudadanos plasmados en la Constitución y las leyes, garantizando la defensa y el resguardo de los mismo, no a la fiscalización del cumplimiento de normativas y el correcto funcionamiento de las instituciones. Por lo que en virtud de lo antes señalado sugerimos modificar el artículo para que diga de la siguiente forma:

***Artículo.- Funciones. El Defensor del Pueblo, junto al Defensor Adjunto en Asuntos de la Mujer, vigilará e investigará, de oficio o a instancia de parte interesada, la actividad de la administración pública y las privadas prestadoras de servicios públicos a mujeres víctimas de violencia por su condición de género, promoviendo y asegurando el debido respeto a sus derechos fundamentales.***

**16.-** Observamos que el presente proyecto de ley contienen varios artículos cuyos contenidos encierran varios mandatos, tales son los caso de los artículos: **5, 8, 12, 29, 34, 39, 44, 50, 52, 63, 71, 78, 98, 104, 137, 146**; al respecto es preciso señalar que la técnica legislativa establece que los artículos son unidades uninormativas de la leyes, debiendo los mismos contener y expresar un solo mandato, que precisen el objeto perseguido; por lo que sugerimos que en los casos que lo ameriten sean independizados en nuevos artículos cuando contenga mandatos distintos, o en párrafos cuando el mandato se desprenda o completa la idea principal. De lo antes expresado presentamos como ejemplo la readecuación del siguiente artículo:

***Artículo 5.- Aplicación de la ley. La aplicación de esta ley es responsabilidad del Estado y la sociedad en su conjunto. Todos los poderes del Estado, instituciones públicas y privadas, organizaciones de la sociedad civil y la población en general deben participar***

*activa y responsablemente en los esfuerzos para eliminar la discriminación, violencia y desigualdad social que enfrentan las mujeres por su condición de género*

Redacción recomendada:

**Artículo 5.- Aplicación de la ley.** *La aplicación de esta ley es responsabilidad del Estado y la sociedad en su conjunto.*

**Párrafo.** *Los poderes del Estado, instituciones públicas y privadas, organizaciones de la sociedad civil y la población en general deben participar activa y responsablemente en los esfuerzos para eliminar la discriminación, violencia y desigualdad social que enfrentan las mujeres por su condición de género.*

17.- Observamos la existencia de párrafos que expresan varios mandatos, al respecto es preciso señalar que el párrafo es una continuación de la idea principal expresada en el artículo, que lo complementa y se deriva de este, debiendo ser redactados a razón de una idea o disposición por cada párrafo que contenga el artículo. Observemos el siguiente ejemplo:

**Artículo 59.- Aplicación del principio de responsabilidad social.** *En aplicación del principio de responsabilidad social, las instituciones privadas, organizaciones sociales y las personas en general, tienen el deber de involucrarse activamente en la prevención y denuncia de la violencia contra las mujeres.*

**“Párrafo.- Esta responsabilidad comprende entre otras acciones, el aporte para el establecimiento y funcionamiento de casas de acogida, centros de intervención para hombres con conductas agresoras, centros de recuperación para mujeres víctimas de violencia, o cualquier otro tipo de colaboración para la ejecución de la política contra la violencia hacia las mujeres. El Estado promoverá incentivos de reducción o exoneración de impuestos a las instituciones que contribuyan significativamente con recursos económicos para la creación y funcionamiento de los establecimientos señalados en el presente artículo.”**

Redacción sugerida:

**Artículo 59.- Aplicación del principio de responsabilidad social.** *En aplicación del principio de responsabilidad social, las instituciones privadas, organizaciones sociales y las personas en general, tienen el deber de involucrarse activamente en la prevención y denuncia de la violencia contra las mujeres.*

**Párrafo I.** *Esta responsabilidad comprende entre otras acciones, el aporte para el establecimiento y funcionamiento de casas de acogida, centros de intervención para hombres con conductas agresoras, centros de recuperación para mujeres víctimas de violencia, o cualquier otro tipo de colaboración para la ejecución de la política contra la violencia hacia las mujeres.*

**Párrafo II.** *El Estado promoverá incentivos de reducción o exoneración de impuestos a las instituciones que contribuyan significativamente con recursos económicos para la creación y funcionamiento de los establecimientos señalados en el presente artículo.*

Sugerimos lo antes expresado hacerlo en los párrafos de los artículos 59 ,71; el párrafo II del artículo 134; los párrafos I y II del 135 y el párrafo del artículo 137.

**18.-** Observamos que existen muchos artículos que están redactados en forma de enunciado, es decir, primero hace una aclaración justificativa y luego realiza el mandato, lo cual es incorrecto según las recomendaciones de la técnica legislativa, en tanto los mandatos deben ser directos, sin que operen justificaciones de los mismos. De todo lo antes señalado observemos el siguiente ejemplo:

**“Artículo 12.- Creación del Observatorio.** *El Ministerio de la Mujer, organismo que preside la Comisión Nacional de Prevención y Lucha de la Violencia Intrafamiliar y de Género (CONAPLUVIG) en coordinación con la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), creará el Observatorio de Género y Violencia, el cual se nutrirá de datos suministrados por el Observatorio de Justicia y Género del Poder Judicial, así como de otras fuentes estadísticas de las instituciones involucradas en el sistema de atención a la violencia contra las mujeres. El Observatorio de Género y Violencia tendrá las siguientes funciones:”.*

**Redacción recomendada:**

**“Artículo---.Creación del Observatorio.** *Se crea el Observatorio de Género y Violencia, como organismo dependiente del Ministerio de la Mujer.*

**Párrafo.** *El Observatorio de Género y Violencia actuará en coordinación con Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), y se nutrirá de los datos suministrados por el Observatorio de Justicia y Género del Poder Judicial, así como de otras fuentes estadísticas de las instituciones involucradas en el sistema de atención a la violencia contra las mujeres.*

**“Artículo---. Funciones.** *El Observatorio de Género y Violencia tendrá las siguientes funciones:...”*

Estas recomendaciones sugerimos que sean realizados en todos los artículos que lo ameriten.

**19.-** Observamos que el artículo 56 al 58, de la sección IV, sobre los **“ayuntamientos”**, establece una serie de mandatos a los ayuntamientos, al respecto es preciso señalar que los ayuntamientos son entes de la administración local, definidos por la Ley No.247-12, Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley 176-07 Sobre el Distrito Nacional y los Municipios, y bajo el amparo del artículo 112 de la Constitución de la República, **“organización territorial”**, dentro de aquellas materias expresamente nombradas por la Constitución que necesitan de una mayoría calificada para su sanción, leyes orgánicas, por

lo que en tal virtud, este proyecto de ley por su naturaleza ordinaria no puede contener mandatos que agreguen o modifiquen a una ley orgánica, por lo que sugerimos su eliminación.

**20.-**El artículo 69 establece la creación de unidades de atención integral a la violencia de género intrafamiliar y delitos sexuales, al respecto es preciso señalar que en la actualidad existen dichas unidades creadas por la Procuraduría General de la República, del mismo modo, es pertinente señalar que la ley No.247-12 Ley Orgánica de la Administración Pública, establece en el numeral 15 del artículo 12 lo siguiente:

***Principio de jerarquía.** 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.*

***Artículo 27.- Organización interna de los ministerios.** La organización interna de los ministerios será establecida mediante reglamento de el o la Presidente de la República, a propuesta del Ministerio de Administración Pública, de conformidad con los principios rectores y reglas básicas de organización y funcionamiento de la Administración Pública establecidos en la presente Ley Orgánica. La elaboración de la propuesta de organización deberá ser realizada por el Ministerio de Administración Pública en coordinación con el ministerio correspondiente. Los órganos de los ministerios con competencias sustantivas se relacionarán jerárquicamente en una estructura descendente de acuerdo a los siguientes niveles: viceministerios, direcciones generales, direcciones, departamentos, divisiones y secciones.*

Por lo que las unidades son estructuras menores dentro de la organización interna de los entes y órganos que conforman la administración pública, bajo la competencia jerárquica interna de los mismos, por lo que establecer mediante ley su creación, funciones, cantidad de empleados, horario de servicio y capacitación de personal, estaría rompiendo con el principio de autonomía funcional y jerárquica de la administración pública, ya que estos aspectos son materias de los respectivos reglamentos internos organizacionales. Por lo que sugerimos su eliminación.

**21.-**El artículo 79 establece: ***“Policía Especializada. Se crea una Policía Especializada para la atención a las víctimas dentro de las Unidades de Atención Integral a la Violencia de Género, Intrafamiliar y Delitos Sexuales”.***

Al respecto es preciso señalar que la creación de una dependencia policial es competencia exclusiva del Jefe de la Policía y del Consejo Superior Policial, en virtud de lo establecido en el párrafo III del artículo 15, de la ley No.96-04, Ley Institucional de la Policía Nacional, que expresa:

***“Párrafo III.- Corresponderá al Jefe de la Policía Nacional y al Consejo Superior Policial la creación de las dependencias policiales que consideren necesarias para el correcto y eficiente trabajo de la Policía Nacional”***

Por lo que en virtud de ser una atribución dada por su ley de carácter orgánica, el presente proyecto de ley no puede establecer que se ordene la creación de esta dependencia policial.

**22.-** El título III, que contiene los artículos del 101 al 147, expresa mandatos de tipo procesal y establece sanciones penales, por lo que sugerimos que las mismas sean remitidas a los respectivos códigos, esto con la finalidad de mantener una coherencia con el ordenamiento jurídico vigente.

Finalmente es preciso señalar que la violencia contra las mujeres es una realidad que afecta a millones de mujeres en todo el mundo, durante las dos últimas décadas la lucha para erradicarla ha ganado cada vez más atención de la comunidad internacional. Las Naciones Unidas ha promovido la creación de marcos legales internacionales para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres.

En América Latina y el Caribe, estos esfuerzos se han complementado con la adopción en 1994, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también llamada Convención de Belém do Para.

En nuestro país siguen en aumento los índices de violencia contra las mujeres, alcanzando como promedio una 200 mujeres asesinadas por año, de conformidad con estadísticas recogidas en la Policía Nacional y reportes obtenidos en el Ministerio de la Mujer, en el Centro de Investigación para la Acción femenina (CIPAF), en PROFAMILIA.

Sin embargo, pese que el objeto perseguido por le presente proyecto de ley es cónsono con la realidad antes expuesta, el mismo necesita ser reestructurado, ya que como quedo establecido en el presente informe, el mismo contiene múltiples mandatos que chocan con leyes de mayor jerarquía en virtud de la materia que trata, como es el caso de las leyes orgánicas.

Después de lo analizado y señalado, **SOMOS DE OPINION**, de que la comisión encargada del conocimiento del proyecto de ley se aboque a su estudio, tomando en cuenta las observaciones antes señaladas.

**OG/WF**

Atentamente,

**Welnel D. Feliz F.**  
Director