



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

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

DETEREL 134/2019.

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 preliminar sobre Proyecto de que regula el Funcionamiento del Sistema Penitenciario en la República Dominicana.

Ref. : **Oficio No. 000151, Exp. 01021-2019-SLO-SE,** de fecha

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 tiene por objeto que Regula el Sistema Penitenciario y Correccional en la República Dominicana.

SEGUNDO: Este proyecto proviene de la Cámara de Diputados

Facultad Legislativa Congresual:

La facultad legislativa congresual 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



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

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".

Desmante Legal

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

Vista: La Constitución de la República;

Vista: La Resolución No.761, del 10 de octubre de 1934, que aprueba la Convención sobre Extradición de la Séptima Conferencia Internacional Americana;

Vista: La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, del 2 de mayo de 1948, aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia;

Vista: La Resolución No.217 A (III), del 10 de diciembre de 1948, sobre la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas;

Vista: La Resolución No.3874, del Congreso Nacional, del 10 de julio de 1954, que aprueba el Concordato y el Protocolo Final, suscrito entre la República Dominicana y la Santa Sede;

Vista: La Resolución No.582, del 25 de junio de 1982, que aprueba la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, celebrada en la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas;

Vista: La Resolución No.60-86-19, del 11 de noviembre de 1986, que aprueba la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura;

Vista: La Resolución No.35/177, del 15 de diciembre de 1980, que aprueba la protección de

Vista: La Resolución No.3874, del Congreso Nacional, del 10 de julio de 1954, que aprueba el Concordato y el Protocolo Final, suscrito entre la República Dominicana y la Santa Sede;

Vista: La Resolución No.582, del 25 de junio de 1982, que aprueba la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, celebrada en la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas;



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

Vista: La Resolución No.60-86-19, del 11 de noviembre de 1986, que aprueba la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura;

Vista: La Resolución No.35/177, del 15 de diciembre de 1980, que aprueba la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión;

Visto: Los Principios Básicos sobre el Uso de la Fuerza y Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, aprobados el 7 de septiembre de 1990, adoptados en la Habana, Cuba, en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas, sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente;

Vista: La Resolución No.45/110, del 14 de diciembre de 1990, reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio), adoptadas por la Asamblea General de la OEA;

Vista: La Resolución No.45/113, del 14 de diciembre de 1990, que adopta las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, adoptada por la Asamblea General de la OEA;

Vista: La Resolución No.46/119, del 17 de septiembre de 1991, que aprueba los principios para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la atención de la salud mental; adoptados por la Asamblea General de la OEA;

Vista: La Resolución No.7-93, del 30 de mayo de 1993, que aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas;

Vista: La Resolución No.1/08, del 13 de marzo de 2008, Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, adoptada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos;

Vista: La Resolución No.358-11, del 13 de diciembre de 2011, que aprueba la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal, mediante la cual los Estados Partes se comprometen a brindarse asistencia mutua en materia penal;

Vista: La Resolución No.205-11, del 3 de agosto de 2011, que aprueba la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1984, firmada por la República Dominicana el 4 de febrero de 1985;

Vista: Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela);



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

Visto: El Decreto-Ley No.2213, del C. N., del 17 de abril de 1884, que sanciona el Código Civil de la República;

Visto: El Decreto-Ley No.2274, del C. N., del 20 de agosto de 1884, que sanciona el Código Penal de la República Dominicana, y sus modificaciones;

Vista: La Ley No.6132, del 15 de diciembre de 1962, de Expresión y Difusión del Pensamiento;

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

Vista: La Ley No.50-88, del 30 de mayo de 1988, sobre Drogas y Sustancias Controladas de la República Dominicana;

Vista: La Ley No.60-93, del 31 de diciembre de 1993, que modifica el artículo 11 de la Ley No.224, estableciendo cárceles modelos exclusivas para mujeres en todo el territorio nacional;

Vista: La Ley No.46-97, del 18 de febrero de 1997, mediante la cual la Oficina Nacional de Presupuesto asignará una partida global por la suma mensual correspondiente a la duodécima parte del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos apropiada cada año, en favor del Poder Legislativo y del Poder Judicial;

Vista: La Ley General de Telecomunicaciones No.153-98, del 27 de mayo de 1998;

Vista: La Ley General de Salud No.42-01, del 8 de marzo de 2001;

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.136-03, del 7 de agosto de 2003, que crea el Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes;

Vista: La Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, No.200-04, del 28 de julio de 2004;

Vista: La Ley No.194-04, del 28 de julio de 2004, dispone que la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público y la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, gozarán de autonomía presupuestaria y administrativa;

Vista: La Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, No.423-06, del 17 de noviembre de 2006;



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

Vista: La Ley sobre Salud Mental, No.12-06, del 3 de febrero de 2006;

Vista: La Ley No.340-06, del 18 de agosto de 2006, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones;

Vista: La Ley No.41-08, del 16 de enero de 2008, de Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública;

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

Vista: La Ley No.135-11, del 7 de junio de 2011, sobre VIH Sida de la República Dominicana;

Vista: La Ley Orgánica de la Policía Nacional, No.590-16, del 15 de julio de 2016;

Vista: La Ley No.631-16, del 2 de agosto de 2016, para el Control y Regulación de Armas, Municiones y Materiales Relacionados;

Vista: La Ley No.63-17, del 21 de febrero de 2017, de Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana;

Visto: El Decreto No.149-98, del 29 de abril de 1998, que ordena a los Secretarios de Estado, Directores y Administradores Generales la formación de una Comisión de Ética Pública;

Visto: El Decreto No.694-09, del 17 de septiembre de 2009, que establece el Sistema 311 de Atención Ciudadana;

Vista: La Resolución No.296-2005, del 6 de abril de 2005, Reglamento Juez de la Ejecución CPP.

Impacto de Vigencia.

Esta iniciativa busca regular los derechos de las personas privadas de libertad, sin embargo debemos señalar que actualmente existe en el Senado una Iniciativa de los Senadores Santiago Zorrilla y José Ignacio Paliza de las provincias El Seibo y Puerto Plata con la numeración 00962 –PLO-SE-2019, el cual fue readecuado técnicamente y cumple con todos los elementos legales y constitucionales correspondientes, por lo que sugerimos esta iniciativa sea fusionada con la 00962 a fin de lograr un ley que reúna todas las garantía necesarias para una adecuada protección de los derechos fundamentales de las personas privada de libertad.

Análisis Legal

Después de analizar los aspectos legales hemos llegado a la siguiente opinión:

1. El artículo 6 de la iniciativa legislativa establece: "Artículo 6.- Estructura del Sistema Penitenciario y Correccional. La estructura del Sistema Correccional está integrada por los órganos siguientes:

1. Consejo Nacional de Servicios Penitenciarios y Correccionales;
2. Dirección General de Servicios Penitenciarios y Correccionales.
3. Dirección de Centros de Corrección y Rehabilitación;
4. Dirección para el Medio Libre;
5. Subdirección de Tratamiento;
6. Subdirección Administrativa;
7. Subdirección de Vigilancia y Seguridad Correccional; y
8. **Supervisión Regional.** En ese sentido debemos señalar, que los Sistemas en el sector público, se definen como el conjunto de normas, procedimientos, principios de aplicación, para una determinada actividad ser desarrollada por la administración gubernamental, la cual está orientada por un conjunto de dispositivos legales y reglamentarios, por lo que su composición debe estar estructurada tomando en cuenta lo más altos niveles jerárquicos de la administración públicas vinculados al sector de implementación, en el caso que nos ocupa el Sistema Penitenciario Correccional debería tener en la estructura de su Sistema La Procuraduría General de la República y los diferentes Ministerios involucrados en el tema.

1.1 En ese mismo orden, es oportuno señalar Dirección para el Medio Libre; Subdirección de Tratamiento; Subdirección Administrativa; Subdirección de Vigilancia y Seguridad Correccional; y Supervisión Regional hemos observado que estas estructura actualmente pertenece a la oficina Coordinadora del Nuevo Modelo de gestión Penitenciaria y que son subcoordinaciones, es decir que por la naturaleza de su tema



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

entendemos que las misma pasaría hacer subdirecciones dependientes de la Dirección Penitenciaria.

1.2 Es nuestra recomendación que la comisión se aboque a revisar la integración del Sistema, en lo referente a los miembros que la integran, los cuales forman parte del órgano mismo, a diferencia del consejo de la dirección, que si está integrado por un universo multidisciplinario. Sobre el sistema, sugerimos observar la iniciativa 0962, la cual posee una integración acorde con la concepción de sistema. En la especie, se hace necesario determinar los criterios de integración.

2. El artículo 7 y 8 de la iniciativa legislativa establecen: **Artículo 7.- Consejo Nacional Consultivo de Servicios Penitenciarios y Correccionales. Se crea el Consejo Nacional Consultivo de Servicios Penitenciarios y Correccionales (CNCSPC), el cual funge como órgano asesor y de consulta de la Dirección de Servicios Penitenciarios y Correccionales.**

Artículo 8.- Composición del Consejo Consultivo. El Consejo Consultivo de Servicios Penitenciarios y Correccionales está integrado de la manera siguiente:

- 1) Procurador general de la República, o un procurador general adjunto, designado por este, quien lo preside;
- 2) Ministro de Salud Pública, o su representante;
- 3) Ministro de Trabajo, o su representante;
- 4) Ministro de Interior y Policía, o su representante;
- 5) Ministro de Educación, o su representante;
- 6) Ministro de Deportes, o su representante;
- 7) Director General de Servicios Penitenciarios y Correccionales.

2.1 En ese sentido debemos indicar que la ley No. 247-12 del 14 de agosto de 2012, Ley Orgánica de la Administración Pública de sus artículo 35 al 37 señalan: **Artículo 35. Consejos consultivos. La ley podrá crear consejos consultivos en el ámbito nacional, sectorial, intersectorial, local o interterritorial, con carácter permanente, Integrados por autoridades públicas y personas representativas de la sociedad civil y los grupos minoritarios, para la consulta de las políticas públicas sectoriales que determine el decreto de creación.**



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

La ley o decreto de creación respectivo determinará la integración de la representación de los sectores organizados, económicos, laborales, sociales y culturales y de cualquier otra índole organización interna; su funcionamiento y su dependencia al ministerio a fin a su misión. Los consejos consultivos están adscritos a los ministerios que les competen y cuando tengan una vocación transversal, intersectorial o interterritorial estarán adscritos al Ministerio de la Presidencia de la República. La participación en los consejos consultivos es un servicio honorífico regido bajo el principio de gratuidad sólo podrá dar lugar al reembolso de los gastos incurridos en el ejercicio de la función del consejo. Tomando en cuenta lo antes señalado, debemos establecer que el Consejo Consultivo no cumple con los requisitos definidos para este tipo de estructura dada su naturaleza, por lo que sugerimos sea adscrito al ministerio que le compete.

3. En los artículos del 18 al 22 de la iniciativa legislativa se establece: **Sistema Automatizado de Información Penitenciaria y Correccional**. Se crea el Sistema Automatizado de Información Penitenciaria y Correccional (SAIPC), el cual tiene como finalidad la administración de la información relativa a las personas privadas de libertad.

Artículo 19.- Gestión del Sistema. La gestión del Sistema Automatizado de Información Penitenciario y Correccional está a cargo de la Dirección General de Servicios Penitenciarios y Correccionales.

Artículo 20.- Contenido de la información del Sistema. La información depositada en el Sistema Automatizado de Información Correccional relativa a las personas privadas de libertad, debe incluir los datos personales, así como los relativos a su proceso judicial y al protocolo unificado del interno, y otros que el reglamento de aplicación determine.

Artículo 21.- Personas autorizadas para acceder. El juez de ejecución de la pena y los organismos de seguridad, facultados por el reglamento de aplicación, tendrán acceso a la información relativa a las personas privadas de libertad. **Párrafo.-** La Dirección General de Servicios Penitenciarios y Correccionales, en los términos previstos en el reglamento, dará la asistencia necesaria para el acceso al Sistema Automatizado a las personas autorizadas.

Artículo 22.- Confidencialidad y uso de la información. La información almacenada en el Sistema Automatizado de Información Penitenciaria y Correccional tiene carácter confidencial y solo podrá ser utilizada con fines de investigación y estudios autorizados por el procurador general de la República.

Párrafo.- La violación de esta disposición se sanciona con la destitución, y en los casos que amerite se iniciará un proceso de investigación y persecución de los hechos que se deriven como consecuencia de su incumplimiento. En este sentido, debemos señalar



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

que el contenido temático de estos artículos dada su naturaleza entran dentro de los temas materias de Reglamento por su carácter administrativo,

3.1, En ese orden el tribunal Constitucional se ha referido en su Sentencia TC-0032-2012 de fecha 15 de agosto del 2012, estableció un precedente de suma importancia al definir los criterios que determinan las materias que están dentro de la esfera de una ley y los criterios que pertenecen a los reglamentos.

´El reglamento es la ley en el punto en que ésta ingresa en la zona de lo ejecutivo, es el eslabón entre la ley y su ejecución, que vincula el mandamiento abstracto con la realidad concreta.´ Por tanto, ningún reglamento puede modificar una disposición previamente establecida en una ley, ya que la administración pública no puede atribuirse facultades que le corresponden al poder legislativo.

3.2 El reglamento es una manifestación de voluntad, bajo la forma de regla general, emitida por una autoridad que tiene el poder reglamentario y que tiende a la organización y a la policía del Estado, con un espíritu a la vez constructivo y autoritario. Cuando mucho, se podrá admitir que el reglamento, desde el punto de vista material, es un acto legislativo, pero nunca puede serlo bajo el aspecto formal, ni contener materias que están reservadas a la ley, o sea actos que puedan emanar de la facultad que corresponde al poder legislativo, porque desaparecería el régimen constitucional de separación de funciones, es por esta razón que entendemos que los manejos administrativo de una institución deben ser establecido mediante Reglamento interno.

4. El artículo 41 de la iniciativa legislativa señala: Comisión de Vigilancia, Evaluación y Sanción. En cada centro de corrección y reinserción social existe una Comisión de Vigilancia, Evaluación y Sanción, que funciona como órgano colegiado, y cuya misión principal es la de conocer sobre el progreso, tratamiento, adaptación permisos y sanciones de las personas privadas de libertad que se encuentren en el centro de corrección y reinserción social. el proyecto de ley, establecen la creación de múltiples "comisiones de vigilancia en cada centro de corrección" , sin embargo 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”.

4.1. 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, además de que por su naturaleza reguladora en cuanto a la creación, estructuración y funcionamiento de los órganos y entes de la administración pública, De lo antes expresado sugerimos la modificación de la nomenclatura de los referidos artículos.

4. La iniciativa legislativa en sus Párrafos I y II de su artículo 54 señala: Párrafo I.- En atención a los parámetros de seguridad requeridos por el sistema penitenciario y correccional, y en aras de salvaguardar la confidencialidad de las informaciones, planos, diseños y cualquier otro documento; el proceso de compras y contrataciones relativas al diseño, construcción y ejecución de las edificaciones penitenciarias y correccionales, deberán regirse por estrictas medidas de confidencialidad, no publicidad y medidas especiales, estipuladas en los reglamentos. Párrafo II.- La información y documentación relativa al diseño y construcción de las edificaciones penitenciarias y correccionales se exceptúan del ámbito de aplicación de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, por tratarse de temáticas que afectan la seguridad nacional y el orden público. Sobre los indicados párrafos, debemos señalar lo siguiente:

5.1. En lo relativo a las compras y contrataciones, a partir de lo establecido por el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0305/14, si bien los órganos extrapoder (entendiendo que el Ministerio Público es un órgano extrapoder) están exentos del control ejercido por la Dirección General de Comprar y Contrataciones y pueden dictar sus propias normativas, quedan sujetos a la ley misma, la que deben cumplir a plenitud, así como los controles ejercidos por los demás órganos públicos en sus competencias. Según estableció el tribunal, la autonomía:

“[...] no significa, en modo alguno, que sus actuaciones se encuentren exentas de control, pues la propia Carta Magna traza los lineamientos para que sus actividades administrativas, al igual que las de los otros órganos constitucionales, estén sometidas a supervisión y control: primero, a través de la Cámara de Cuentas de la República, en su rol de órgano de control fiscal externo; segundo, por la vía jurisdiccional que ejercen el Tribunal



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

Superior Administrativo, la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Constitucional, en el marco de sus respectivas competencias; y, tercero, del Congreso Nacional a través de los mecanismos de control político, legislativo y presupuestario".

Asimismo, en su sentencia TC/0001/15 determinó:

"9.1.15. Este Tribunal considera que la autonomía de los órganos extrapoderes "también está supeditada a ser ejercida dentro de un marco general, en el que la capacidad de administración debe realizarse de conformidad con el ordenamiento jurídico; es decir, respetando los límites constitucionales, pues la libertad de autogestión no implica en modo alguno, independencia absoluta o dejar de pertenecer [al Estado] de[l] que forma[n] parte" (Sentencia TC/0152/13: 9.1.10). Por lo tanto, como bien ha planteado este Tribunal en otra oportunidad, "sus actuaciones [no] se encuentren exentas de control, pues la propia Carta Magna traza los lineamientos para que sus actividades administrativas, al igual que las de los otros órganos constitucionales, estén sometidas a supervisión y control: primero, a través de la Cámara de Cuentas de la República, en su rol de órgano de control fiscal externo; segundo, por la vía jurisdiccional que ejercen el Tribunal Superior Administrativo, la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Constitucional, en el marco de sus respectivas competencias; y, tercero, del Congreso Nacional a través de los mecanismos de control político, legislativo y presupuestario" (Sentencia TC/0305/14: 11.18).

5.2 En cuando a las disposiciones relativas a la información, es importante señalar que la ley 200-04, de fecha 28 de julio del 2004 Ley General de Libre Acceso a la Información, tiene como finalidad controlar el uso y manejo de los recursos públicos, por lo tanto su implementación garantiza transparencia, según el preámbulo de la Convención Interamericana contra la Corrupción (de fecha 29 de marzo de 1996) y el de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (de fecha 31 de octubre de 2003), socava "(...) las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia (...)".

5.2 En ese mismo orden la ley 200-04 señalada, en su artículo 17 establece las limitaciones al acceso en razón de intereses públicos preponderantes y dice: " **Se establecen con carácter taxativo las siguientes limitaciones y excepciones a la obligación de informar del Estado y de las instituciones indicadas en el Artículo 1 de la presente ley:**

- a) Información vinculada con la defensa o la seguridad del Estado, que hubiera sido clasificada como "reservada" por ley o por decreto del Poder Ejecutivo, o cuando pueda afectar las relaciones internacionales del país;



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

- b) Cuando la entrega extemporánea de la información pueda afectar el éxito de una medida de carácter público;
- c) Cuando se trate de información que pudiera afectar el funcionamiento del sistema bancario o financiero;
- d) Cuando la entrega de dicha información pueda comprometer la estrategia procesal preparada por la administración en el trámite de una causa judicial o el deber de sigilo que debe guardar el abogado o el funcionario que ejerza la representación del Estado respecto de los intereses de su representación;
- e) Información clasificada "secreta" en resguardo de estrategias y proyectos científicos, tecnológicos, de comunicaciones, industriales, comerciales o financieros y cuya revelación pueda perjudicar el interés nacional;
- f) Información cuya difusión pudiera perjudicar estrategia del Estado en procedimientos de investigación administrativa;
- g) Cuando se trate de informaciones cuyo conocimiento pueda lesionar el principio de igualdad entre los oferentes, o información definida en los pliegos de condiciones como de acceso confidencial, en los términos de la legislación nacional sobre contratación administrativa y disposiciones complementarias;
- h) Cuando se trate de informaciones referidas a consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno. Una vez que la decisión gubernamental ha sido tomada, esta excepción específica cesa si la administración opta por hacer referencia, en forma expresa, a dichos consejos, recomendaciones u opiniones;
- i) Cuando se trate de secretos comerciales, industriales, científicos o técnicos, propiedad de particulares o del Estado, o información industrial, comercial reservada o confidencial de terceros que la administración haya recibido en razón de un trámite o gestión instada para obtener algún permiso, autorización o cualquier otro trámite y haya sido entregada con ese único fin, cuya revelación pueda causar perjuicios económico;
- j) Información sobre la cual no se pueda vulnerar el secreto impuesto por leyes o decisiones judiciales o administrativas en casos particulares;
- k) Información cuya divulgación pueda dañar o afectar el derecho a la intimidad de las personas o poner en riesgo su vida o su seguridad;



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

Información cuya publicidad pusiera en riesgo la salud y la seguridad pública, el medio ambiente y el interés público en general. De lo antes señalado se desprende que la ley contempla las diferentes situaciones en la que el Estado no está obligado a otorgar la información, por lo que establecer que se exceptúan del ámbito de aplicación de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, por tratarse de temáticas que afectan la seguridad nacional y el orden público, no es necesario ya que la legislación protege los casos que puedan poner en riesgo el interés público y la seguridad nacional, este criterio fue refrendado por el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0042/12 el cual estableció: "que todo órgano del Estado o entidad con personería jurídica de derecho público se encuentra obligada a proveer la información solicitada siendo excepcional la negación de acceso a la misma por razones de seguridad nacional, afectación a la intimidad personal o supuestos establecidos por ley ...

En ese mismo sentido dicha sentencia señala en su literal z) lo siguiente: "En efecto, la indicada sentencia ha precisado la importancia del derecho a la información pública para el ejercicio del control democrático de la gestión pública y la obligación que tienen los Estados de garantizarlo, en los términos siguientes: "(...) el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso" (párrafo 86). El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad" (párrafo 87).

5.3 Debe considerarse, asimismo, que el acceso a la información pública es un derecho de las personas, regulado por la ley No. 200-04 del 28 de julio del 2004, Sobre Ley de Libre Acceso a la Información Pública, la cual por ser reguladora de derechos es de naturaleza Orgánica. Por tanto, ninguna ley de naturaleza ordinaria puede establecer limitaciones de derechos fundamentales o modificar tácitamente la ley 200-04, como en la especie. Hay que observar que esta iniciativa es de naturaleza ordinaria, por lo que lo relativo a la excepción de la regulación del acceso a la información, no debe estar contenida en esta iniciativa, máxime, como señalamos, cuando la propia ley 200-04 estableció las limitaciones de información.

Análisis Constitucional

Del análisis Constitucional debemos expresar lo siguiente:

1.- El artículo 15 de la iniciativa legislativa establece:

"Artículo 15.- Designación del director general de Servicios Penitenciarios y Correccionales. El director general de Servicios Penitenciarios y Correccionales es designado por el Procurador General de República".

1.1.- Frente al contenido de este artículo, esta dirección debe abocarse a analizar el fundamento constitucional y legal de la competencia de designación, conferida, en el proyecto, al Procurador General de la República.

1.1.1.- El primer punto a analizar es la facultad constitucional de la institución para sus órganos designen o no a este funcionario. En efecto, a partir de lo establecido en el artículo 128, numeral 2, literal a que establece como competencia del presidente de la República: "Nombrar los ministros y viceministros y demás funcionarios públicos que ocupen cargos de libre nombramiento o cuya designación no se atribuya a ningún otro organismo del Estado reconocido por esta Constitución o por las leyes, así como aceptarles sus renunciaciones y removerlos".

1.1.2.- A partir de lo establecido en este artículo, el presidente de la República tiene las competencias de designar a los funcionarios de la administración pública, con la limitación de que esa designación no se atribuya a ningún otro organismo del Estado reconocido por la Constitución.

1.1.3.- Lo señalado anteriormente implica que, si bien es competencia del presidente designar a los funcionarios del Estado, en la especie, el legislador está otorgando esta facultad a otro funcionario, lo que lo realiza en el marco de los mandatos de la Constitución. Hay que considerar, asimismo, que la excepción de designación atribuida por la Constitución no se observa aislada, sino que se imbrica directamente con características específicas de los órganos a que se le atribuye, dicha particularidad es su condición de autonomía constitucional y órgano extrapoder del Estado, según lo establecido en el artículo 170 de la Constitución de la República que establece: Artículo 170.- Autonomía y principios de actuación. ¶El Ministerio Público goza de autonomía funcional, administrativa y presupuestaria. Ejerce sus funciones conforme a los principios de legalidad, objetividad, unidad de actuaciones, jerarquía, indivisibilidad y responsabilidad y la sentencia TC/0001/15.

1.2.- Sin embargo, si bien el legislador puede otorgar la facultad de designación a un funcionario de otro órgano u órgano interno, como la especie, es necesario analizar a quién compete tal designación dentro del Ministerio Público. Al respecto, debemos



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

analizar lo establecido en la ley 133-11 del 9 de junio de 2011, en lo relativo a las competencias de designación.

1.2.1.- El artículo 30 en su numeral 15 dispone, como atribución del procurador: "15) Designar al Director General Administrativo del Ministerio Público, presentarlo al Consejo Superior del Ministerio Público para su ratificación y removerlo cuando lo estime conveniente".

1.2.2.- Asimismo, el artículo 47 en sus numerales 18 y 19 establece, como atribución del Consejo Superior del Ministerio Público: "18) Designar al Director General de la Escuela Nacional del Ministerio Público y al Director General de Carrera del Ministerio Público, previo concurso de expediente y de conformidad con la presente ley; 19. Ratificar al Director General Administrativo del Ministerio Público designado por el Procurador General de la República;

1.2.3.- Como puede observarse, la ley dispone quienes deben designar los funcionarios y crea un mecanismo híbrido de designación, esto es, el procurador tiene competencias directas de designar un director específico (como lo es el director general administrativo) bajo la condición de la ratificación del Consejo y el propio Consejo designa directamente dos directores: director de la escuela del ministerio y director de carrera del ministerio.

1.2.4.- La ruta para los nombramientos de los funcionarios trazados por la ley orgánica vigente es clara. En el primer grupo están los designados por el Consejo Superior del Ministerio Público a través de concurso de expedientes; y en el segundo grupo la figura del Director General Administrativo. Este último, por la naturaleza de sus funciones, debe interpretarse que se considera dentro de la categoría de funcionarios de confianza del Procurador General de la República, lo que lo convierte en empleado de libre nombramiento y remoción, de allí que se justifica a cabalidad su designación. Sin embargo, con todo y su designación recaiga sobre el Procurador, debe ser ratificada o validada por el Consejo Superior del MP.

1.2.5.- Como se observa en lo señalado, en los mecanismos de designación subyace un componente esencial: la intervención del Consejo del Ministerio Público en uno u otro tipo de designación, sea directamente o ratificando lo realizado por el procurador.

1.3.- A partir de lo anterior se hace necesario analizar a quien compete designar al Director General de Servicios Penitenciarios. En la especie, la dirección general penitenciaria se trata de un órgano creado para desarrollar una de las atribuciones legales del Ministerio Público, esto es, la administración penitenciaria y sus actuaciones y ejecuciones guardan una relación directa con el órgano administrativo y financiero del



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

Ministerio Público, esto es, con el Consejo. Por tanto, su director, a diferencia de otros directores, no constituye un funcionario que se puede considerar de confianza del procurador, pues realiza atribuciones propias de las conferidas al órgano como tal, cuya administración general es propia del Consejo.

1.3.1.- De lo analizado podemos interpretar que la ley 133-11 traza una línea de acción para la designación de funcionarios que integran el Ministerio Público, los que podemos considerar de similar jerarquía al Director General de Servicios Penitenciarios y Correccionales, de allí consideramos que la designación de este director debe seguir los mismos criterios trazados para la designación de los directores de carrera y de la escuela penitenciaria, cuya competencia es del Consejo.

1.4.- No obstante lo señalado, el legislador tiene la facultad de determinar quién debe designar al Director General de Servicios Penitenciarios y Correccionales, sea al procurador o al director, sin embargo, consideramos que, en caso de que su decisión sea otorgarla al procurador, hay que considerar observar la línea trazada por la ley 133-11, en el sentido de que, si bien el procurador puede designar, siempre se amerita la intervención del consejo para ratificarlo. Con este criterio se mantendría la homogeneidad de funcionamiento del órgano, acorde con lo establecido en su ley orgánica.

2. En otro orden hemos identificados en la iniciativa legislativa la creación de varios Cargos de naturaleza administrativa cuya designación le ha sido otorgada al Procurador General de la República observemos:

Artículo 23.- Creación del Instituto Especializado de Estudios Penitenciarios y Correccionales...

Párrafo.- Los miembros del Instituto Especializado de Estudios Penitenciarios y Correccionales serán designados por la Procuraduría General de la República.

Artículo 35.- Creación...

Párrafo.- El reglamento de aplicación de la presente ley determinará los requisitos que debe reunir quien fungirá como director de la Dirección de Centros de Corrección y Rehabilitación, en cada centro, y el procedimiento para su designación y su duración en el cargo.

2.1.1 También, hemos identificado en la iniciativa legislativa la creación de un cargo administrativo que no señala de manera directa a quien corresponde la designación de su director, en el artículo que sigue:

Artículo 149.- Creación. Se crea la Dirección para el Medio Libre bajo la dependencia de la Dirección General de Servicios Penitenciarios y Correccionales, con el objetivo de contribuir con la seguridad pública mediante la reinserción laboral en un trabajo remunerado de personas condenadas, aplicando medidas alternativas a la reclusión, incluyendo la capacitación laboral y la colocación laboral independiente o dependiente.

2.1.2 En ese sentido, la constitución establece en su literal 6 del artículo 175 las funciones del Consejo Superior del Ministerio Público, citando textualmente: "Funciones. Las funciones del Consejo Superior del Ministerio Público:... 6) Crear los cargos administrativos que sean necesarios para que el Ministerio Público pueda cumplir las atribuciones que le confiere esta constitución y las leyes".

2.1.3 De la lectura del texto anterior inferimos que el Consejo Superior del Ministerio Público, como órgano de gobierno interno, tiene asignadas constitucionalmente distintas funciones, todas de gran relevancia para el funcionamiento del Ministerio Público. En efecto, podemos distinguir funciones de dirección, administración y control en cuanto a la carrera del Ministerio Público, la gestión administrativa y financiera, el poder disciplinario, la evaluación del desempeño, el traslado de miembros del Ministerio Público y la creación de cargos administrativos.

2.1.4. Por tanto, es nuestra consideración que la iniciativa debe reflejar los parámetros constitucionales establecidos para la designación de estos miembros que integran estos órganos administrativos que permitirán el cumplimiento que le confiere la constitución y las leyes, por lo que tales designaciones deben estar a cargo del Consejo Superior del Ministerio Público.

3. La iniciativa legislativa en su Artículo 104 dispone: Prohibiciones. En los centros de corrección y reinserción social está prohibido para las personas privadas de libertad el uso, consumo o posesión de:

- 1) **Bebidas alcohólicas;**
- 2) **Drogas y sustancias controladas no autorizadas;**
- 3) **Computadoras personales, teléfonos celulares o cualquier dispositivo electrónico de comunicación con el exterior y demás;**
- 4) **Juegos de azar y apuestas en dinero o especies;**
- 5) **Armas de fuego o blancas, o de cualquier otro tipo;**
- 6) **Posesión de objetos no permitidos en la presente ley y el reglamento de aplicación; y**



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

Párrafo I.- La violación a cualesquiera de estas prohibiciones por parte del interno, se clasifica como una falta muy grave excluyendo al interno de beneficiarse de la libertad condicional bajo fianza o cualquier modalidad de libertad anticipada, conforme al numeral 3) del artículo 125 de la presente ley.

1) 3.1.2. Así mismo, el numeral 4 del artículo 125 tipifica como faltas graves las siguientes:...**Artículo 125.- Faltas graves. Se consideran faltas graves las acciones siguientes:...** 4) **Introducir, fabricar, comercializar o traficar objetos peligrosos como armas, mercancías, sustancias prohibidas por ley, sin importar su peso;**

3.1.3 Como puede observarse, entre estos artículos existe una incongruencia legislativa, esto es, una contradicción ilógica, pues se tipifican las mismas infracciones como graves (artículo 104) y muy graves (artículo 125) y la sanción es la destinada a las muy graves. En estos casos, pese a existir tipo penales cerrados en la iniciativa, como existe incongruencia, al concurrir calificaciones de infracciones con sanciones diferentes en dos artículos dentro de la misma ley, el aplicador debe proceder a aplicar la pena general prevista para el tipo infracción, si la pena allí prevista es menor, amparado en el principio indubio pro reo, al tenor de lo establecido por el Tribunal Constitucional en su sentencia, TC/0484/16 que dispone: "(...)Consideramos que en aplicación del principio indubio pro reo, siempre debe aplicarse el texto que contemple la sanción menor. Es decir, que cuando la regla general sea menor se aplicará ésta, pero cuando sea mayor no se aplicará y se acudirá al otro texto en el cual se contemple la sanción."

3.1.4 En ese sentido, frente a la incongruencia antes señalada, al aplicar la ley, las faltas tipificadas por el legislador como graves por el artículo 104, tipificadas, por igual, como muy graves en el artículo 125, serían sancionados como graves, basados en los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional señalado.

4.- Asimismo, de la lectura de los artículos 123 y siguientes, es observable que las infracciones y sanciones pueden ser incongruentes, en la medida en que algunas infracciones gravosas son tipificadas como leves, cuando otra más leves las consideran gravosas. Amparado en el principio de proporcionalidad sugerimos a la comisión procedes a su revisión.

Análisis de la Técnica Legislativa

Después de analizar el proyecto de ley en cuanto al aspecto de la técnica legislativa, **ENTENDEMOS** oportuno hacer el siguiente señalamiento:

1. Si observamos el artículo 6 de la iniciativa sobre la estructura del Sistema Penitenciario y Correccional, el numeral 1) señala que el Consejo Nacional de



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

Servicios Penitenciarios y Correccionales es uno de los órganos que integran el Sistema; sin embargo, en el artículo 7 hace referencia al Consejo Nacional Consultivo de Servicios Penitenciarios y Correccionales, en ese sentido, sugerimos homogenizar términos para evitar confusiones en la interpretación del contenido de la pieza legislativa.

2. El artículo 159 de la iniciativa legislativa establece: **Artículo 159.- Modificación.** Se modifican en el Código Penal vigente y toda otra legislación especial de naturaleza penal que establezcan multas o sanciones pecuniarias para las diferentes infracciones que sean inferiores a la de los artículos 157 y 158 de la presente ley, para elevarlas a los montos indicados en estos artículos. En tal sentido, debemos señalar que el Manual de Técnica Legislativa establece: "a) La modificación total o parcial de las leyes debe ser expresa, b) La modificación de la ley debe ser hecha con toda precisión, identificándose de manera certera la ley o disposición legal que se modifica. c) La modificación de una ley debe hacerse sustituyendo íntegramente una parte del texto de la ley. Esa parte no debe ser menor que un párrafo, inciso o apartado. Aunque se quiera sustituir solamente una palabra o frase, igualmente se le dará forma de sustitución integral de una parte de la escala indicada."

1.1 De lo antes señalado se desprende que realizar una modificación de manera inadecuada puede provocar inseguridad jurídica, incoherencia legislativa que ponen en riesgo la aplicación de la norma, por lo que sugerimos modificar con toda precisión el texto legislativo que se modifica.

Atentamente,

Wenel D. Feliz
Director

WF