



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DETEREL 424/2018

A la : Comisión Permanente de Asuntos de **Familia y Equidad de Género**.

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

CC : **Lic. Mercedes Camarena Abreu**,
Secretaria General Legislativa Interina.

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

Asunto : Opinión sobre proyecto de ley que crea e integra el patronato de las casas de acogida para mujeres y menores de edad que hayan sufrido o estén bajo amenaza de todo tipo de violencia a cargo del Ministerio de la Mujer.

Referencia : Exp. No.00859 Oficio 003282 d/f 06-11-2018

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 del proyecto de ley:

PRIMERO: Se trata de un proyecto de ley que crea e integra el patronato de las casas de acogida para mujeres y menores de edad que hayan sufrido o estén bajo amenaza de todo tipo de violencia a cargo del Ministerio de la Mujer.

SEGUNDO: Este proyecto de ley proviene de la Cámara de Diputados.

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."*



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

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 en las siguientes disposiciones legales:

Vista: La Constitución de la República;

Vista: La Ley No.24-97, del 27 de enero de 1997, que introduce modificaciones al Código Penal y al Código para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes;

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

Vista: La Ley No.88-03, del 1.º de mayo de 2003, que instituye las Casas de Acogidas o Refugios, en todo el territorio nacional para albergar mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia intrafamiliar o doméstica;

Visto: El Decreto No.1467-04, del 11 de noviembre de 2004, que aprueba el Reglamento para la Aplicación de la Ley No.88-03, que instituye las Casas de Acogida o Refugios;

Visto: El Decreto No.1518-04, del 26 de noviembre de 2004, que aprueba el Reglamento para la Aplicación de la Ley No.88-03, sobre la instauración en el territorio nacional de las Casas de Acogida o Refugios en provecho de mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de violaciones intrafamiliares o domésticas.

El tercer visto fue redactado de forma inadecuada y sin criterios de homogeneidad con los demás. Deben ser colocados iguales.

Análisis Legal

Sobre el análisis legal, observamos lo siguiente:

1.- El proyecto de ley establece la creación de un patronato para las casas de acogida. Al respecto, es necesario dilucidar la condición de un patronato, lo establecido en la



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

ley sobre los órganos de decisiones y administración y lo que se establece en la ley 88-03 sobre dicha administración.

1.1.- Según el diccionario de la Real Academia Española, un patronato es "Un consejo formado por varias personas que ejercen funciones rectoras, asesoras o de vigilancia en una institución". También se define como: "Junta de personas que dirigen o vigilan los asuntos de un organismo social o cultural para que cumpla sus fines".

1.2.- Los patronatos son concebidos como aquellas instituciones organizadas, sin fines pecuniarios, para procurar que una entidad estatal o privada funcione a plenitud y logre sus fines. El patronato no se erige como un órgano institucional encargado de establecer las políticas y regir una institución pública, sino que es un ente externo que vigila su funcionamiento y gestiona recursos para ser destinados a la institución de que se trate.

1.3.- Los patronatos no forman parte de la institución misma, sino que existen en razón de ella y ayudan para que funcione a plenitud. Por su naturaleza pueden ser instituciones sin fines de lucro o creadas por decreto con carácter de veeduría.

2.- Las instituciones del Estado y sus órganos poseen su ubicación normativa, definidas en la Ley 247-12. En efecto la Ley, en su artículo 27 indica que los órganos se relacionan jerárquicamente en una relación descendente: Ministerios, Direcciones Generales, Direcciones... Por igual, en su artículo 35 la ley define los órganos, señalando los consejos como permanentes que toman las decisiones y políticas institucionales y las comisiones, creadas exclusivamente por decreto, las que tienen un carácter temporal. Por igual, existen las corporaciones, los institutos y las superintendencias, como instituciones del Estado que pueden operar con carácter autónomo.

2.1.- A partir de lo señalado, los patronatos no poseen ubicación normativa, o sea, no se encuentran dentro del organigrama institucional destinado a dirigir instituciones ni a tomar decisiones ni administrar fondos.

3.- El patronato, según se colige del proyecto de ley, aunque no lo especifica con precisión, es quien se encargará de administrar los recursos propios de la casa de acogidas. De este mandato es preciso señalar lo siguiente:

3.1.- Los órganos del Estado que poseen la potestad de administrar recursos son aquellos que poseen su propio carácter autónomo, los cuales deben ser creados por ley. En efecto, es necesario su existencia autonómica previa para poder desarrollar sus actividades, de lo contrario no pueden ser sujetos de tales prerrogativas. Así, las disposiciones relativas a que el patronato rendirá informe no es cónsono ni con el



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

proyecto ni con la legislación nacional, en el sentido de que la propia ley no dispone expresamente tal administración ni tampoco se enmarca dentro de las disposiciones legales vigentes.

4.- Como señalamos, el proyecto dispone la creación del patronato de casas de acogidas, con un carácter determinado de administración, sin embargo, la ley que creó las casas de acogida no dejó tales acéfalas en su seguimiento y administración. En efecto, su artículo 5 expresa: "Artículo 5.- Como forma de mantener una relación directa entre las Casas de Acogida o Refugios y las autoridades encargadas de prevenir la ocurrencia de hechos de sangre, dichas instituciones estarán bajo la dependencia de la Secretaría de Estado de la Mujer, serán dirigidas por un Consejo presidido por la Secretaría de Estado de la Mujer, una representante de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS), una representación de la Procuraduría General de la República, una representación del organismo Rector de Niños, Niñas y Adolescentes y una representación de una organización no gubernamental (ONG) que trabaje el área de asistencia a este tipo de víctimas".

4.1.- Como puede observarse, la ley 88-03 ya creó un órgano interno las cuales las dirige. Por tanto, la creación de un patronato viene a constituirse en un órgano paralelo cuyo funcionamiento colide con las atribuciones dadas al consejo, en sentido de las competencias de dirección.

4.2.- Es nuestra consideración que la identificación del consejo creado por la ley 88-03 cumple con lo establecido en la ley 247-12 y no es necesario crear órganos internos de administración adicionales, sino proceder a fortalecer el existente.

4.3.- Es adecuado considerar que en si mismo el patronato es pertinente dentro de lo que son las casas de acogida, pero no con las consideraciones que el legislador pretende consignarles.

Análisis de contenido

1.- El proyecto de ley no solo dispone la creación del patronato de las casas de acogida, sino que modifica el artículo 7 de la ley 88-03, a los fines de disponer de mayores fondos para ser designados a dichas casas. Sobre este aspecto, es indudable que la intención del legislador es adecuada, en el sentido de que procura fortalecer económicamente a las casas de acogidas, principalmente en el escenario de vulnerabilidad en que se encuentran las afectadas de violencia.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

2.- Debemos hacer notar que las adiciones que realiza van dirigidas a obtener fondos provenientes de presupuestos que sean consignador por otras instituciones y fondos privados, mencionando las fuentes anteriores signadas en la ley 88-03.

3.- Desde este punto de vista, es indudable que la iniciativa es importante, pues permitiría fortalecer económicamente a las casas de acogidas.

Análisis Técnico

Del análisis técnico observamos lo siguiente:

1.- El artículo 3 realiza una modificación al artículo 7 de la ley 88-03, al respecto tanto el manual de técnicas legislativas como el del Senado establecen que las modificaciones deben realizarse con precisión, indicando el número de la ley y la fecha a modificar. Asimismo, deben ser colocadas en la parte final de la norma. Lo que no se realiza en esta iniciativa.

2.- Es preciso señalar lo establecido en el numeral 3 del señalado artículo 7 de la ley 88-03 que reza: El uno por ciento de las multas pagadas por los condenados por violación del artículo 309-6, literal 1), de la Ley No.24-97, del 27 de enero de 1997.

2.1.- Al respecto, es preciso señalar que la ley 24-97 no posee un artículo 309-6, sino que tal artículo pertenece al código penal, modificado por la ley 24-97. Por tanto, se trata de una modificación errónea. Realizamos la siguiente propuesta:

3- El uno por ciento de las multas pagadas por los condenados por violación del artículo 309-6, literal 1) del Código Penal, modificado por la Ley No.24-97, del 27 de enero de 1997;

En conclusiones, la iniciativa legislativa no es congruente con la legislación nacional en torno a las conceptualizaciones, atribuciones y ubicación normativa de los patronatos, por tanto, no debe ser aprobada como tal. Asimismo, dado que no deroga expresamente al Consejo de las casas de acogidas consignado en el artículo 5 de la ley 88-03, por lo que se crearía una dualidad de funciones y prohiaría un conflicto de competencias.

En este sentido, es nuestra consideración que lo adecuado es fortalecer al consejo de las casas de acogidas y establecerles funciones específicas, no crear una entidad paralela que más que optimizar crearía situaciones en su aplicación. Por igual, es indudable que la intención de dotar de mayores recursos es adecuada.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

A partir de lo señalado consideramos que el proyecto debe revisarse, a los fines de que se modifique la ley 88-03 a los fines de fortalecer el consejo y reestructurar su composición. Por igual, fijar criterios para la obtención de recursos, pero al amparo de ser regentados por el Consejo. Con estas modificaciones se lograría la intención del legislador, sin necesidad de establecer nuevos órganos, los mismos contrarios a las leyes y a su propia naturaleza.

Atentamente,

Wenel D. Félix F.
Director.

WF