



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

Santo Domingo de Guzmán, D.N.
22 de junio de 2021

DETEREL 208/2021.

A la : Comisión Permanente de **Justicia y Derechos Humanos.**

Vía : **Licda. Rosemary Cedeño Nieves**
Coordinadora de Comisiones Permanentes

CC : **Lic. José Domingo Carrasco Estévez**
Secretario General Legislativo

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

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

Condición : Informe con modificaciones.

Ref. : **Oficio No. 0000579, Exp. 00487-2021-PLO-SE.**

En atención a su comunicación de referencia, en la que nos solicita realizar el correspondiente estudio y remitir la opinión sobre el proyecto de ley indicado en el asunto. Después de analizar dicho proyecto, tenemos a bien expresarle lo siguiente:

Contenido:

Primero: El proyecto trata sobre la Ley que regula el Indulto.

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

Facultad Legislativa Congressional:

La facultad legislativa congressional para legislar sobre esta materia está fundamentada en el Art. 93, numeral uno, literal q, de la Constitución de la República, que enuncia lo siguiente: ***"Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución."***

Procedimiento de Aprobación:

Por su naturaleza, el presente proyecto de ley para los fines de su aprobación, se rige por lo establecido en el artículo 113 de la Constitución de la República, que establece: ***"Las Leyes ordinarias son aquellas que por su naturaleza requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los presentes de cada cámara"***.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

Desmonte Legal

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

1. La Constitución de la República;
2. La Resolución núm. 684 del 27 de octubre de 1977, que aprueba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos auspiciado por Las Naciones Unidas;
3. La Resolución núm.739, del 25 de diciembre de 1977, que aprueba la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos;
4. La Resolución núm. 117-05, del 31 de marzo de 2005, que aprueba el Convenio sobre el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, del 17 de julio de 1998, suscrito por la República Dominicana el 8 de septiembre del 2000;
5. El Código Penal de la República Dominicana;
6. La Ley núm. 224, del 26 de junio de 1984, que establece el Régimen Penitenciario;
7. La Ley núm. 76-02, del 19 de julio de 2002, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana;
8. La Ley núm. 133-11, del 7 de junio de 2011, Ley Orgánica del Ministerio Público;
9. La Sentencia TC/0189/15, del Tribunal Constitucional dominicano, del 15 de julio de 2015;

Sobre los vistos, corregir el visto cuarto, que dice Visto, cuando se trata de una resolución, por lo que el visto debe ser femenino, como sigue:

Vista: La Resolución núm. 117-05, del 31 de marzo de 2005, que aprueba el Convenio sobre el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, del 17 de julio de 1998, suscrito por la Republica Dominicana el 8 de septiembre del 2000.

Impacto de Vigencia.

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



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

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

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

Análisis Legal

Del análisis legal, observamos lo siguiente:

1.- El artículo 5 establece: **“Artículo 5. Adscripción.-** El Consejo Nacional de Indultos está adscrita al Ministerio de la Presidencia”, como se observa, este artículo refiere a que el Consejo estará adscrito al Ministerio de la Presidencia. Al respecto, la adscripción, en lo referente a las instituciones estatales, está dirigida a identificar que un órgano pertenece a una estructura administrativa determinada, pero sobre la cual el superior no ejerce una función directa de control, sino de carácter tutelar y de vigilancia. La adscripción, en el sistema jurídico dominicano, está reservada a los órganos autónomos, según establece el artículo 141 de la Constitución, que establece: “La ley creará organismos autónomos y descentralizados en el Estado, provistos de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica. Estos organismos estarán adscritos al sector de la administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector”.

1.1.- Al contrario de ello, existen los organismos dependientes, que se refieren a que el superior ejerce una función de control directo sobre el órgano de que se trate.

1.2.- En este sentido, dado que el Consejo Nacional de Indultos no es un órgano autónomo, sino consultivo y de apoyo al Presidente de la República en la atribución y ejercicio de las concesiones de indultos, tiene un carácter de dependencia, en la especie, del Ministerio de la Presidencia. Por su característica consultiva, no amerita pertenecer a otro órgano del Estado, como una dirección general u otra institución. Recomendamos lo siguiente:

Artículo 5. Adscripción.- El Consejo Nacional de Indultos es dependiente del Ministerio de la Presidencia.

2.- El numeral 4 del artículo 7, al referirse a los integrantes del Consejo de Indultos establece: 4) ***“Dos (2) representantes de las agrupaciones que realicen labores educativas, religiosas, culturales o deportivas en los centros penitenciarios”***. En ese sentido, debemos señalar que este numeral, al no definir con claridad quiénes serán estos representantes y



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Dirección Técnica de Revisión Legislativa

referir de forma genérica a instituciones de diferente naturaleza, es impreciso y ambiguo, lo que genera una laguna en la legislación, una imprecisión de incierta aplicación, que puede ir contra los objetivos de la iniciativa, y el mismo no pone en riesgo su implementación.

2.1.- Al respecto, consideramos que la comisión debe avocarse a definir con claridad quiénes serán estos representantes, sea pertenecientes a instituciones específicas en el ámbito de la sociedad civil o remitirlos a su designación por el Presidente de la República. En la especie, no aportaremos redacción alterna, ya que consideramos que debe ser resultado de un consenso y una decisión de la comisión.

3.- El artículo 11 establece: "**Artículo 11. Registro.-** La Comisión Nacional de Indultos abrirá un registro de todas las personas que sean beneficiadas con el indulto en virtud de las disposiciones de la presente ley". Como puede observarse, este artículo dispone que la comisión debe abrir y por efecto mantener un registro de todas las personas que sean beneficiadas con el indulto. Al respecto, expresamos lo siguiente:

3.1.- La naturaleza de la Comisión Nacional de Indultos, como hemos analizado, es de carácter consultivo, dependiente, carente de autonomía, descentralización o desconcentración, sin permanencia, con una labor específica y determinada. En ese sentido, dada su falta de operatividad administrativa, no puede crear y mantener un registro de los indultados.

3.2.- Al respecto, aunque esta dirección no encuentra necesidad lógica de la creación y sustentación de un registro de indultados, ya que los mismos quedan en los archivos y bases de datos de la Procuraduría, si el legislador considera tal necesidad, consideramos que el mismo debe ser llevado por el Ministerio Público y ejecutado por la Procuraduría, como entidad del Estado que administra el régimen penitenciario, bajo los criterios de datos abiertos y acceso a la información pública, que permita el acceso de la ciudadanía. En ese sentido recomendamos la siguiente redacción alterna:

Artículo 11. Registro.- La Procuraduría General de la República abrirá un registro de todas las personas que sean beneficiadas con el indulto, en virtud de las disposiciones de la presente ley, el que estará disponible para el acceso público por las vías físicas y página web correspondientes.

4.- El artículo 12 del proyecto establece: "**Artículo 12. Informe.-** La Comisión presentará al Congreso Nacional de la República, en enero de cada año, un informe sobre los indultos otorgados el año anterior, con información detallada de los indultados y las condiciones de cumplimiento de la gracia", Como se observa, el artículo señalado en este apartado dispone el envío al Congreso Nacional, cada año, por parte de la comisión, de un informe sobre los indultos otorgados. Al respecto, señalamos lo siguiente:

4.1.- Como analizamos en el apartado 3.1 de este informe, la comisión, por su naturaleza, no posee la capacidad administrativa y operativa para llevar a cabo la ejecución de actos como el de la especie, que implica la preparación, estudio y remisión de informes al Congreso Nacional.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa

4.2.- Asimismo, esta dirección no encuentra la utilidad y necesidad de la remisión de los informes referidos en este artículo al Congreso Nacional, dado que, si bien posee una labor de controlador, en la especie no amerita de una sistematicidad ni una vigilancia anual que conlleve observar las actuaciones del poder ejecutivo sobre la materia, la cual es administrativamente intrascendente, aunque en el ámbito social sea de impacto. Hay que observar que la concesión de indulto es una atribución exclusiva del presidente de la República, el que contará con el Consejo como apoyo en la toma de sus decisiones bajo el amparo y procedimientos establecidos en este proyecto objeto de estudio, por lo que se presume queda revestida de ciertas garantías en su aplicación, fin último de la instauración del Consejo, con la premisa de observar el orden público y los valores sociales.

4.3.- Asimismo, amparado en el artículo 94 de la Constitución, que establece: "**Artículo 94. Invitaciones a las cámaras.** Las cámaras legislativas, así como las comisiones permanentes y especiales que estas constituyan, podrán invitar a ministros, viceministros, directores y demás funcionarios y funcionarias de la administración pública, así como a cualquier persona física o jurídica, para ofrecer información pertinente sobre los asuntos de los cuales se encuentren apoderadas", las comisiones o el pleno de cada cámara siempre podrán realizar indagatorias de su interés, agotando los procedimientos correspondientes, sin que previamente reciba informes.

4.5.- Amparados en los criterios antes expresados, consideramos que este artículo 12 debe ser extraído del proyecto de ley.

5.- El artículo 21 establece: "**Artículo 21. Solicitud.**- La solicitud de indulto debe ser hecha de manera escrita por la persona condenada, sus familiares o representantes"; al respecto, si bien del artículo 24 se infiere que la solicitud se realiza por ante la Procuraduría General de la República, consideramos que debe quedar explícito en el artículo 21, otorgando seguridad jurídica al solicitante. Sugerimos la siguiente redacción:

Artículo 21. Solicitud.- La solicitud de indulto debe ser hecha de manera escrita por ante la Procuraduría General de la República, por la persona condenada, sus familiares o representantes.

6.- El artículo 23 dispone: "**Artículo 23. Plazo.**- Los solicitantes deben presentar sus solicitudes en un plazo de por lo menos tres (3) meses antes a las fechas en que son concedidos los indultos. **Párrafo.**- Cuando se trate de casos humanitarios, este plazo podrá ser de por lo menos un (1) mes de antelación a las fechas en que son concedidos los indultos". Al respecto, señalamos lo siguiente:

6.1.- En la redacción del artículo 23, nos referiremos al contenido del párrafo. En efecto, dicho párrafo realiza una variación del tiempo de solicitud cuando se trate de casos humanitarios, sin embargo, en la iniciativa no se estableció cuáles casos deben ser considerados humanitarios ni se referenció externamente a otra ley que así los defina. Esta dirección considera que los casos de carácter humanitario deben ser claramente establecidos en la letra de la legislación, sin dejarlos al desarrollo reglamentario ni a la



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Dirección Técnica de Revisión Legislativa

interpretación de los comisionados o de la Procuraduría General de la República, dando garantías y seguridad jurídica en su aplicación. En principio, los casos humanitarios pueden ser por enfermedad, edad, condición física, discapacidad o situación de otra naturaleza, pero tales deben ser establecidos por la comisión, por lo que no aportaremos ninguna redacción alterna.

7.- El artículo 24 dispone: **“Artículo 24. Trámite.-** La solicitud de indulto será tramitada por ante el Procurador General de la República, quien la someterá a la Comisión Nacional de Indultos para su evaluación”. Al respecto, señalamos lo siguiente:

7.1.- Por aplicación del apartado 5 de este informe, referente al artículo 21 sobre la solicitud, no es necesario de repetir la vía de la tramitación, sino solo señalar el procedimiento, que debe ser la Procuraduría al recibir la solicitud.

7.2.- El artículo de referencia señala que la solicitud se hará por ante el “Procurador General de la República...”, al respecto, se trata de una personalización del procedimiento, en la medida en que el procurador es el funcionario público que dirige el Ministerio Público. Lo adecuado es referir al órgano de lugar.

7.3.- A partir de lo señalado, recomendamos la siguiente redacción:

Artículo 24. Trámite.- Recibida la solicitud de indulto por la Procuraduría General de la República, la someterá a la Comisión Nacional de Indultos para su evaluación.

Análisis Constitucional

1. La Iniciativa legislativa sobre la Ley que Regula el Indulto, viene como respuesta a lo que establece la Constitución de la República en su artículo 128, numeral 1), literal j), que es atribución del Presidente de la República en su condición de Jefe de Estado: ***“Conceder indultos los días 27 de febrero, 16 de agosto y 23 de diciembre de cada año, de conformidad con la ley y las convenciones internacionales.”***
2. De lo anterior se desprende que el ejercicio de la potestad de indulto es atribuida por la Constitución al Presidente de la República, pero también establece una reserva legal -“*de conformidad con la ley*” -a la facultad constitucional atribuida al Presidente de la República, para que no pueda ser ejercida de manera arbitraria y sin control jurisdiccional, donde le corresponde al legislador regular las condiciones y los aspectos procedimentales para su adecuado ejercicio.
3. Con relación a la reserva legal y ante la falta de una legislación sobre la materia del indulto, el Tribunal Constitucional procede en su sentencia núm. 0189/15, del 15 de julio de 2015, a exhortar al Congreso Nacional, para que en el ejercicio de su función legislativa, subsane ese vacío normativo, con la aprobación de una ley que



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Dirección Técnica de Revisión Legislativa

establezca *“las condiciones sobre la selección de candidatos a indultos, modalidades, procedimiento y las excepciones dentro de los límites constitucionales y los internacionales”*.

4. En la referida sentencia se refiere a la figura del indulto definiéndola como *“una medida de gracia en la que un individuo que ha sido declarado culpable de una infracción a las normas penales, obtiene el perdón del cumplimiento de la pena por parte de la autoridad competente. Puede ser total, parcial, puro y simple, y condicional”*.
5. Que en virtud del artículo 184 de la Constitución, las decisiones del Tribunal Constitucional constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado, por vía de consecuencia, es obligación del Congreso Nacional acatar y asumir las decisiones del Tribunal Constitucional como máximo intérprete de la Constitución.

En conclusión: La pertinencia de la norma es incuestionable ya que el artículo 128, numeral 1), literal J) de la constitución, establece que los indultos deben concederse de conformidad con la ley, de manera que estamos en presencia de un mandato constitucional dirigido expresamente al legislador que debe observar los lineamientos de la Sentencia núm. 0189/15 del TC, así como las convenciones internacionales.

Análisis lingüístico y de la técnica legislativa

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

1.- Después de analizar el proyecto de ley en cuanto al aspecto de la técnica legislativa, **ENTENDEMOS** que el mismo cumple con todos los aspectos recomendados por esta, ya que posee un nombre que lo identifica, considerandos que expresan la necesidad de la norma debidamente enumerados, artículos introductorios que expresan el objeto y ámbito de aplicación, articulados, debidamente epigrafiados y que expresan un solo mandato, y las disposiciones transitorias y finales.

2.- Solo sugerimos eliminar del título el término **“PROYECTO DE”**, en virtud de que el mismo responde al estado del expediente, y no al nombre que llevará el mismo, una vez curse los trámites legislativos y sea convertido en ley. Al respecto, el Manual de Técnica Legislativa establece que las leyes deben ser redactadas como quedarán, una vez sean aprobadas y promulgadas y no como se encuentre la iniciativa al momento de su estudio. Sugerimos la siguiente redacción alterna:

Ley que Regula el Indulto en la República Dominicana



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Dirección Técnica de Revisión Legislativa

3.- El artículo 8 establece: “**Artículo 8. Sesiones.**- La Comisión Nacional de Indultos se reunirá de manera ordinaria y extraordinaria. De manera ordinaria, deberá reunirse tres (3) veces al año con tres (3) meses de antelación a las fechas en que son concedidos los indultos. De manera extraordinaria, podrá reunirse cuando lo considere necesario”. Del análisis de este artículo, observamos lo siguiente:

3.1.- El artículo posee tres componentes, divididos por puntos, resaltando las fechas a los tipos de reuniones. Al respecto, se hace necesario adoptar dos modalidades de redacción: a) una redacción completa que señale los tipos de reuniones, sin necesidad de separarlos por puntos y reiterarlos y b) una redacción separando por párrafos los plazos de reunión según su tipo. Es consideración de esta dirección que para evitar la proliferación de párrafos innecesarios, es preferible una redacción que contenga todos los tipos de reuniones de forma monolítica. Recomendamos la siguiente redacción:

Artículo 8. Sesiones.- La Comisión Nacional de Indultos se reunirá de manera ordinaria tres veces al año con tres meses de antelación a las fechas en que son concedidos los indultos y de forma extraordinaria cuando lo considere necesario.

4.- El artículo 13 dispone: “**Artículo 13. Indulto.**- Medida especial de gracia por la cual se perdona a una persona toda o parte de la pena a que había sido condenada en virtud de una decisión judicial que haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada”. Como puede observarse, el contenido del artículo está desarrollado como una definición; sin embargo, en los casos de definiciones contenidas en artículos, se debe adoptar una redacción que no dependa del epígrafe, sino que se baste por sí mismo, entendiéndose que el epígrafe es identificativo de contenido. Recomendamos lo siguiente:

Artículo 13. Indulto. El indulto es una medida especial de gracia por la cual se perdona a una persona toda o parte de la pena a que había sido condenada en virtud de una decisión judicial que haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

5.- El artículo 25 dispone: “**Artículo 25. Comunicación.**- La Comisión deberá comunicar a la (s) víctima (s) del hecho ilícito la solicitud de indulto realizada por el interno correspondiente, pudiendo dirigirse a la Comisión de manera verbal o escrita para dejar constancia de su opinión sobre la solicitud. De igual manera se le comunicará, cuando corresponda, el decreto que otorgue el indulto”. Del análisis de este artículo, observamos lo siguiente:

5.1.- Este artículo contiene un mandato principal en el cual se dispone la comunicación a la víctima de la solicitud del indulto. Asimismo, posee un segundo mandato que establece un mecanismo de actuación de la víctima y un tercer mandato que dispone la comunicación del decreto que otorga el indulto. Son así tres mandatos; el segundo, dependiente del primero, pero el tercero, resultado de la actuación final, el cual no constituye un desarrollo del artículo. A partir de ello, es necesario dividir el artículo en dos artículos, el primero con un párrafo, con el artículo nuevo conteniendo la comunicación del decreto, concediendo el indulto.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Dirección Técnica de Revisión Legislativa

5.2.- Asimismo, el artículo posee elementos gramaticales no recomendados por las técnicas legislativas, como es el de la frase “de igual manera”.

5.3.- Por igual, el epígrafe del artículo, destinado a identificar contenido, no es preciso en su función, lo que amerita su adecuación. Hay que observar, además, que utiliza la palabra comisión para referirse al órgano, cuando su nombre es Consejo. Recomendamos lo siguiente:

Artículo 25. Comunicación a la víctima de la solicitud de indulto.- El Consejo deberá comunicar a la (s) víctima (s) del hecho ilícito la solicitud de indulto realizada por el interno correspondiente.

Párrafo. Recibida la solicitud de indulto realizada por el interno, la víctima puede dirigirse al Consejo de manera verbal o escrita, emitiendo su opinión sobre la petición.

Artículo.- Comunicación de decreto. Emitido el decreto que otorgue el indulto, se le comunicará a la víctima.

6.- El párrafo del artículo 7 y los artículos 8, 9 10, 11.12 y 26 establecen:

Artículo 7...

Párrafo.- La labor realizada por los miembros de la Comisión Nacional de Indultos, constituye un servicio honorífico no remunerado regido por el principio de gratuidad, por lo que estarán exentos del cobro de salarios, cuotas o aportes, incentivos y gastos de representación.

Artículo 9. Quórum.- La Comisión Nacional de Indultos sesiona válidamente, tanto de manera ordinaria como extraordinaria, con la presencia de la mitad más uno de sus miembros.

Artículo 10. Decisiones.- Las decisiones de la Comisión serán adoptadas, con carácter definitivo, por la mayoría simple de los presentes.

Artículo 26. Evaluación.- La Comisión Nacional de Indultos verificará que la solicitud cumple con los requisitos establecidos en esta ley y realizará una evaluación de los méritos de la misma, haciendo al Presidente de la República las recomendaciones que entienda pertinente.

Párrafo I.- En el proceso de evaluación, además de considerar la documentación presentada por el solicitante, la Comisión Nacional de Indultos puede realizar todas las diligencias y solicitudes que estime necesarias para el cumplimiento de su labor.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Dirección Técnica de Revisión Legislativa

6.1.- Estos artículos utilizan la palabra Comisión, para referirse al Consejo, lo cual constituye un error, dado que el artículo 4 establece su nombre como Consejo, lo que amerita su corrección. Asimismo, los artículos 8, 11, 12 y 25 también aducen dicho error, pero los mismos ya fueron corregidos en el análisis de esta iniciativa. Recomendamos lo siguiente:

Artículo 7...

Párrafo.- La labor realizada por los miembros del Consejo Nacional de Indultos, constituye un servicio honorífico no remunerado regido por el principio de gratuidad, por lo que estarán exentos del cobro de salarios, cuotas o aportes, incentivos y gastos de representación.

Artículo 9. Quórum.- El Consejo Nacional de Indultos sesiona válidamente, tanto de manera ordinaria como extraordinaria, con la presencia de la mitad más uno de sus miembros.

Artículo 10. Decisiones.- Las decisiones del Consejo serán adoptadas, con carácter definitivo, por la mayoría simple de los presentes.

Artículo 26. Evaluación.- El Consejo Nacional de Indultos verificará que la solicitud cumple con los requisitos establecidos en esta ley y realizará una evaluación de los méritos de la misma, haciendo al Presidente de la República las recomendaciones que entienda pertinente.

Párrafo I.- En el proceso de evaluación, además de considerar la documentación presentada por el solicitante, el Consejo Nacional de Indultos puede realizar todas las diligencias y solicitudes que estime necesarias para el cumplimiento de su labor.

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

Atentamente,

Wenel D. Félix.
Director.

WF