



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

Santo Domingo de Guzmán, D.N.
08 de septiembre de 2020.

DETEREL 216/2020

A la : Comisión Permanente de **Obras Públicas**.

Cc : **Lic. José Carrasco Estévez**
Secretario General Legislativo.

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

Asunto : Opinión sobre resolución que declara de emergencia la intervención de la Autopista 6 de Noviembre y la entrada suroeste del Trébol de la Provincia San Cristobal.

Ref. : Oficio No. 003005 de fecha, 2 de septiembre,
Exp. 00031-2020-SLO-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 resolución indicado en el asunto. Después de analizar dicho proyecto tenemos a bien expresarle lo siguiente:

Contenido:

Se trata de un proyecto de resolución que busca declarar de emergencia la intervención por parte del Ministerios de Obras Públicas y Comunicaciones, en los cruces existentes en las autopista 6 de Noviembre, así como la reparación del Trébol que da acceso a la ciudad de San Cristóbal desde el suroeste del país.

Facultad Senatorial:

Asimismo en la potestad que le otorga el Reglamento Interno del Senado de la República en su artículo 165 que dice: ".Decisiones del Pleno.- Todo acuerdo adoptado por el Pleno del Senado tendrá la forma de ley o de resolución según la naturaleza del asunto en cuestión."

Desmante Legal

El proyecto de resolución se fundamenta en las siguientes disposiciones legales:

- La Constitución de la República Dominicana.
- La Ley No. 63-17 de Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

- La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.
- La Ley 694-09 que crea el Sistema 311 de Denuncias, Quejas, Reclamaciones y Sugerencias.
- Ley No. 687, catalogo R-014 que reglamenta las especificaciones para la construcción de carreteras.

Análisis Constitucional, Legal y de Técnica Legislativa.

Luego del análisis y estudio de esta iniciativa legislativa en los aspectos constitucional, legal y de la técnica legislativa, nos permitimos rendir las siguientes consideraciones.

1. En primer lugar, debemos observar que la intención del legislador es el presentar una resolución, sin embargo, su contenido está desarrollado en formato de propuesta de ley del Congreso Nacional, pues la designación de las normas se presenta a través de artículos y la división temática sugerida en títulos, capítulos y disposiciones finales son propias de las leyes. Las resoluciones no son más que las decisiones tomadas por las cámaras legislativas con fines de desarrollar su organización interna y sus funciones de representación, fiscalización y control y por su naturaleza ameritan de otro tipo de formato.
2. En cuanto al título de la resolución sugerimos que sea eliminada la expresión: "**Proyecto de...**", pues el nombre o título de la ley le acompañará en todo el procedimiento legislativo y debe ser aprobada y promulgada con él.
3. Luego de la lectura y análisis de la exposición de motivos o considerando que justifican esta resolución, hemos observados que su redacción se encuentra muy dispersa y no mantiene un orden lógico de secuencia lo que dificulta su comprensión, en tal sentido, consideramos que su redacción debe ser readeuada, y colocada en un orden que parta de lo general a lo particular, con la finalidad de redactarlos de manera más clara y precisa, por esa razón sugerimos que alguna de las informaciones sean fusionadas y otras ubicadas en otro lugar tal como se muestra en la siguiente redacción alterna:

Considerando Primero: Que la provincia San Cristóbal es una de las provincias con más habitantes y flujo vehicular del país, y la Autopista 6 de Noviembre representa una de las principales arterias de comunicación y principal ruta de acceso interprovincial de la Región Sur;

Considerando Segundo: Que los cruces de vía ubicados en la autopista seis (6) de Noviembre próximo a Campo Club San Cristóbal, así como el ubicado próximo al departamento de Semilla del Ministerio de Agricultura, constituyen un peligro para



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

vehículos y transeúntes de la zona, al no contar con las medidas preventivas y regulatorias que adviertan a los usuarios de ambas vías su aproximación;

Considerando Tercero: Que el número de accidentes de tránsito ha crecido exponencialmente en los últimos cinco (5) años, constituyéndose en una de las principales problemáticas de seguridad del país y solo en el 2019 en el país, fallecieron en promedio seis (6) personas diarias producto de accidentes de tránsito, para un total de 2,095 según lo precisa la Dirección General de Seguridad de Tránsito y Transporte Terrestre (Digesett);

Considerando Cuarto: Que la República Dominicana es el segundo país entre los miembros de las Naciones Unidas (ONU) con más muertes en accidentes de tránsito por cada 100 mil habitantes y la provincia San Cristóbal se encuentra entre las cinco (5) principales provincias con mayor cantidad de accidentes registrados en los últimos años, solo detrás del Gran Santo Domingo y Santiago;

Considerando Quinto: Que los cruces de vía ubicados en la autopista seis (6) de Noviembre próximo a Campo Club San Cristóbal, así como el ubicado próximo al departamento de Semilla del Ministerio de Agricultura, constituyen un peligro para vehículos y transeúntes de la zona, al no contar con las medidas preventivas y regulatorias que adviertan a los usuarios de ambas vías su aproximación;

Considerando Sexto: Que el Trébol próximo al puente sobre el río Nigua, que da acceso a la ciudad de San Cristóbal, representa la única vía de acceso al municipio cabecera desde la autopista 6 de Noviembre y el mismo colapsó su infraestructura por la crecida del río Yubazo durante la tormenta Beryl en julio del 2018, obligando al cierre indefinido de esta vía;

Considerando Séptimo: Que la infraestructura del Trébol, incluyendo el muro de contención, es actualmente susceptible al impacto de eventos climáticos, tales como tormentas y huracanes, implicando un peligro de inundación y erosión de suelo que afecta a barrios de la ciudad, como lo son el Barrio Los Molinas;

Considerando Octavo: Que es un deber de las autoridades preservar la vida de sus ciudadanos, creando las condiciones de infraestructura apropiadas para su seguro desplazamiento vial.

4. En relación a los vistos que conforman esta iniciativa de resolución, consideramos que alguno de estos no sustenta o se constituyen en antecedentes del contenido de la propuesta de resolución, por lo que sugerimos que simplemente los vistos se lean como sigue:

Vista: La Constitución de la República Dominicana.

Visto: El Reglamento Interno del Senado de la República Dominicana.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

5. En la parte resolutoria sugerimos eliminar: "HA DADO LA SIGUIENTE RESOLUCION" y simplemente colocar "RESUELVE".
6. De igual forma, debemos señalar que la redacción de los artículos en las resoluciones es diferente a las leyes. En las resoluciones los artículos no están precedidos de la palabra "artículo" para identificarlos. Los números que se emplean son los ordinales masculinos (Primero, Segundo...); así mismo sugerimos eliminar la estructuración temática en títulos, capítulos, disposiciones generales, iniciales y finales, pues las resoluciones, por lo general, no ameritan de este tipo de divisiones internas estructurales, tampoco del empleo de párrafos, numerales o literales, ni requieren de disposiciones de modificación o final.
7. Los artículos de la resolución plantean lo siguiente:

TITULO
DECLARATORIA DE EMERGENCIA INTERVENCION AUTOPISTA 6 DE NOVIEMBRE Y
TREBOL SAN CRISTOBAL

CAPÍTULO I

DEL OBJETO DE LA RESOLUCIÓN

ARTÍCULO 1: La presente Resolución declara de emergencia la intervención por parte del Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones, en los cruces existentes en la autopista seis (6) de Noviembre, así como la reparación del Trébol que da acceso a la ciudad de San Cristóbal desde el suroeste del país.

CAPÍTULO II

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 2: La presente Resolución ordena el cierre provisional de los cruces de vía en la autopista seis (6) de Noviembre próximo a Campo Club San Cristóbal, y el ubicado próximo al departamento de Semilla del Ministerio de Agricultura.

ARTÍCULO 3: Se declara de emergencia la reconstrucción y habilitación de la vía del Trebol que da acceso a la ciudad de San Cristóbal desde el suroeste del país.

ARTÍCULO 4: Se declara de especial interés para la provincia de San Cristóbal el estudio, diseño y construcción de paso a desnivel o elevados en los cruces antes mencionados.

ARTÍCULO 5: Se declara de emergencia la instalación de señalizaciones viales y reductores, próximo a las rutas de entrada y salida de los diferentes parajes y secciones la provincia colindante a la autopista 6 de Noviembre.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

CAPÍTULO III
DISPOSICIONES ESPECIALES

ARTÍCULO 6: Se instruye a la Comisión Permanente de Obras Publicas del Senado enviar una comisión especial, a los fines de auditar y validar los levantamientos de los trabajos a realizar en la autopista 6 de Noviembre y el Trebol que da acceso a la ciudad de San Cristóbal, con el acompañamiento del senador de la provincia, la Gobernación, y la Alcaldía.

CAPÍTULO IV
DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 11: Se otorga un plazo de cien (100) días a partir de la aprobación de la presente Resolución para su ejecución.

8. Como se observa, la propuesta legislativa busca declarar de emergencia la intervención por parte del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones de las vías de acceso ubicadas en los cruces existentes en la autopista Seis (6) de Noviembre, y la reparación del Trébol que da acceso a la ciudad de San Cristóbal desde el suroeste del país, en razón de que el número de accidentes de tránsito ha crecido exponencialmente en los últimos cinco (5) años en los indicados cruces y por la crecida del río Yubazo durante la tormenta Beryl en julio del 2018, se obligó al cierre indefinido del Trébol, que constituye una vía principal de acceso a la provincia San Cristóbal, en ese sentido, consideramos pertinente analizar qué es una declaratoria de emergencia y las causas que la justifican.
9. En primer término, se hace necesario dilucidar el criterio de la declaratoria de estado de emergencia frente a la declaratoria de emergencia, a los fines de aclarar los contenidos propios de cada categoría jurídica e institucional.

Estado de emergencia

1.- Sobre el estado de emergencia la Constitución dominicana consagra en el título XIII lo relativo a los Estados de Excepción, y en su artículo 262 los define de la siguiente manera:

"Se consideran estados de excepción aquellas situaciones extraordinarias que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de las personas frente a las cuales resultan insuficientes las facultades ordinarias. El Presidente de la República, con la autorización del Congreso Nacional, podrá declarar los estados de excepción en sus tres modalidades: Estado de Defensa, Estado de Conmoción Interior y Estado de Emergencia."

- 2.- Por tanto, el Estado de Emergencia es una modalidad de Estado de Excepción y nuestra Carta Magna en el artículo 265 indica las causas para que pueda declararse el referido estado:



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

"El estado de emergencia podrá declararse cuando ocurran hechos distintos a los previstos en los artículos 263 y 264 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, medioambiental del país, o que constituyan calamidad pública.

- 3.- De las normas constitucionales descritas precedentemente concluimos que las causales del estado de emergencia se refiere a todos los casos de desastre a consecuencia de cualquier fenómeno de la naturaleza o ambiental o humano, no causados por la voluntad intencional del ser humano y que a la vez perturben de forma grave o inminente el orden económico, social y medio ambiental y que constituyan calamidad pública.
- 4.- Para entender con precisión las causales que pudieran originar la declaratoria de un estado de emergencia, debemos abocarnos a analizar la expresión "calamidad pública" la cual resulta imprescindible para la declaratoria, por tanto, veamos lo que establece la Corte Constitucional de Colombia en Sentencia C-216/11 del, 29 de marzo de 2011, mediante el cual define calamidad pública de la siguiente manera:

"Situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, o, como aquella desgracia o infortunio que afecte de manera intempestiva a la sociedad, o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente o intempestiva el orden económico, social o ecológico. Esta situación catastrófica puede tener una causa natural, por ejemplo: terremotos, sismos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, tsunamis (maremotos), incendios, entre otros, o puede tener una causa técnica, por ejemplo: accidentes mayores tecnológicos. El carácter catastrófico no solo debe ser grave sino con una ocurrencia imprevista o sobreviniente a las situaciones que dentro de lo normal se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones, y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales, presupuesto que se relaciona con el juicio valorativo" (2011, p. 5).

Declaratoria de emergencia

1.- En segundo lugar, la legislación dominicana consagra la emergencia o "Declaratoria de Emergencia", la que se realiza tomando como base la Ley No. 340-06, del 18 de agosto de 2006, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones. Esta en su artículo 6, párrafo, numeral 1 establece como una razón para declarar la emergencia: "1. Las que por razones de seguridad o emergencia nacional pudieran afectar el interés público, vidas o la economía del país, previa declaratoria y sustentación mediante decreto". Asimismo el artículo 3 numeral 2 del reglamento de aplicación de la Ley 340-06, número 543-12, establece como situaciones de emergencias las siguientes: "circunstancias de fuerza mayor generadas por acontecimientos graves e inminentes, tales como terremotos, inundaciones, sequías, grave conmoción interna, agresión externa,



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

guerra internacional, catástrofes naturales y otras que provengan de fuerza mayor en el ámbito nacional y regional".

2.- Los efectos de esta declaratoria implican que el Estado pueda liberar fondos y acortar los procedimientos de compras y contrataciones, para enfrentar con celeridad las necesidades de la población.

Análisis del contenido de la resolución

1.- Como vimos, la resolución plantea se declare de emergencia la intervención por parte del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, en los cruces existentes en la autopista seis (6) de Noviembre, así como la reparación del Trébol que da acceso a la ciudad de San Cristóbal desde el suroeste del país.

1.1.- Al respecto, a partir de lo analizado sobre el estado de emergencia y la emergencia, no es competencia del senado realizar ninguna declaratoria de estado de emergencia, puesta que la facultad de declararla esta consagrada al presidente de la República, en los casos de desastres naturales que amerite la intervención urgente del estado para solucionar problemas generados por él.

1.2.- A partir de lo señalado, el Senado no puede declarar por resolución un estado de emergencia, sino proceder a solicitar al presidente su declararación.

2.- Sobre el contenido de la propuesta legislativa relativo a la declaratoria en emergencia, salta a la vista que dicha declaratoria no se realiza de forma pretoriana, sino que se sustenta en situaciones específicas que afectan a la ciudadanía a partir de condiciones adversas provocadas por desastres naturales, que ameritan la intervención urgente del poder ejecutivo.

3.- En la especie, la problemática identificada sobre el cruce de las vías en la autopista 6 de noviembre que provocan accedentes y el colapso de la infraestructura de la vía de acceso Trébol que comunica a la provincia San Cristóbal, no constituyen causas que pueden dar lugar a la declaratoria de emergencia. Tales soluciones viales pueden ser impulsadas desde el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, sin la necesidad de tal declaración.

4.- Amparado en lo planteado, aunque la problemática identificada por el proponente no constituye un causal para la declaratoria en emergencia (lo que, como señalamos, no puede realizar el Senado), su intención es hacer una solicitud o un llamado para que se ponga atención a la necesidad de intervenir y reconstruir las vías de acceso a la provincia. En ese sentido, lo pertinente es que la comisión pueda estudiar la posibilidad de cambiar el objeto de la resolución y sus contenidos, solicitando a obras públicas la intervención de dicha vía, lo que se enmarca dentro de la función de representación senatorial. Recomendamos la siguiente redacción alterna:



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”

Resolución que Solicita al Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones la Intervención de la Autopista 6 de Noviembre y la Entrada Suroeste del Trébol de la Provincia San Cristóbal

Considerando Primero: Que la provincia San Cristóbal es una de las provincias con más habitantes y flujo vehicular del país, y la Autopista 6 de Noviembre representa una de las principales arterias de comunicación y principal ruta de acceso interprovincial de la Región Sur;

Considerando Segundo: Que los cruces de vía ubicados en la autopista seis (6) de Noviembre próximo a Campo Club San Cristóbal, así como el ubicado próximo al departamento de Semilla del Ministerio de Agricultura, constituyen un peligro para vehículos y transeúntes de la zona, al no contar con las medidas preventivas y regulatorias que adviertan a los usuarios de ambas vías su aproximación;

Considerando Tercero: Que el número de accidentes de tránsito ha crecido exponencialmente en los últimos cinco (5) años, constituyéndose en una de las principales problemáticas de seguridad del país y solo en el 2019 en el país, fallecieron en promedio seis (6) personas diarias producto de accidentes de tránsito, para un total de 2,095 según lo precisa la Dirección General de Seguridad de Tránsito y Transporte Terrestre (Digesett);

Considerando Cuarto: Que la República Dominicana es el segundo país entre los miembros de las Naciones Unidas (ONU) con más muertes en accidentes de tránsito por cada 100 mil habitantes y la provincia San Cristóbal se encuentra entre las cinco (5) principales provincias con mayor cantidad de accidentes registrados en los últimos años, solo detrás del Gran Santo Domingo y Santiago;

Considerando Quinto: Que los cruces de vía ubicados en la autopista seis (6) de Noviembre próximo a Campo Club San Cristóbal, así como el ubicado próximo al departamento de Semilla del Ministerio de Agricultura, constituyen un peligro para vehículos y transeúntes de la zona, al no contar con las medidas preventivas y regulatorias que adviertan a los usuarios de ambas vías su aproximación;

Considerando Sexto: Que el Trébol próximo al puente sobre el río Nigua, que da acceso a la ciudad de San Cristóbal, representa la única vía de acceso al municipio cabecera desde la autopista 6 de Noviembre y el mismo colapsó su infraestructura por la crecida del río Yubazo durante la tormenta Beryl en julio del 2018, obligando al cierre indefinido de esta vía;

Considerando Séptimo: Que la infraestructura del Trébol, incluyendo el muro de contención, es actualmente susceptible al impacto de eventos climáticos, tales como tormentas y huracanes, implicando un peligro de inundación y erosión de suelo que afecta a barrios de la ciudad, como lo son el Barrio Los Molinas;



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

Considerando Octavo: Que es un deber de las autoridades preservar la vida de sus ciudadanos, creando las condiciones de infraestructura apropiadas para su seguro desplazamiento vial.

Vista: La Constitución de la República Dominicana

Visto: El Reglamento Interno del Senado de la República Dominicana.

Resuelve:

Primero: Solicitar al **Ministerio** de Obras Públicas y Comunicaciones la intervención de los cruces existentes en la Autopista Seis (6) de Noviembre, así como la reparación del Trébol que da acceso a la ciudad de San Cristóbal desde el suroeste del país, por constituir estas vías principales de acceso a la provincia San Cristóbal.

Segundo: Instruir a la Comisión Permanente de Obras Publicas del Senado enviar una Comisión Especial, a los fines de auditar y validar los levantamientos de los trabajos a realizar en la Autopista 6 de Noviembre y el Trébol que da acceso a la ciudad de San Cristóbal, con el acompañamiento del Senador de la provincia, la Gobernación, y la Alcaldía.

Tercero: Comunicar esta Resolución al Ministro de Obras Publicas y Comunicaciones para su conocimiento y fines de lugar.

Atentamente

Welnel Darío Feliz
Director