



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

Santo Domingo de Guzmán D.N.  
07 de mayo de 2019

**DETEREL 084/2019.**

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

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

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

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

Asunto : Opinión Proyecto de Ley Sobre Registro y Mantenimiento de Infraestructura Pública.

Ref. : Oficio No.000104 d/f, 18/03/2019. **Exp.. No. 00943-2019**

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

**Contenido:**

Esta Iniciativa Legislativa tiene por objeto establecer las normas que regulen el registro y el mantenimiento de las infraestructuras del Estado; así como instituir la entidad encargada de estas actividades y regular sus atribuciones y funcionamiento.

Este proyecto proviene del Senador Félix Bautista, y depositado el 06 de febrero del 2017.

**Facultad Legislativa Congressional:**

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

**"Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución".**



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

**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"**.

**Desmante Legal**

- La Constitución de la República Dominicana;
- El Decreto No. 1489, del 11 de febrero de 1956, sobre las funciones a cargo de las Secretarías de Estado;
- El Decreto No. 446-00, del 16 de agosto del año 2000, que dispone que todas las responsabilidades y bienes asignados a la Oficina Coordinadora y Fiscalizadora de Obras del Estado, estarán a cargo de la Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado, adscrita al Poder Ejecutivo;
- El Decreto No. 39-03, del 16 de enero de 2003, que crea las Comisiones de Auditoría Social;
- La Resolución No.01-03, del 21 de abril del 2003, Instructivo para la Aplicación del Decreto No.39-03, del 16 de enero del 2003, que crea las Comisiones de Auditoría Social, de la Procuraduría General de la República.

**Análisis Legal.**

Con la presente iniciativa se pretende crear una la Dirección General de Registro y Mantenimiento de Infraestructuras Públicas, institución autónoma y descentralizada, provista de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica, como órgano especializado encargado de recopilar y mantener un sistema de información detallado sobre el registro y mantenimiento de las infraestructuras públicas.

Con relación a que se elabore un registro pormenorizado y actualizado de las infraestructuras públicas lo consideramos pertinente y viable, pero al respecto al mantenimiento de las infraestructuras públicas no vemos viable que se le atribuya esta función a la referida dirección, pues sería demasiadas atribuciones, que con el tiempo resultaría inoperante, lo idóneo sería que cada institución que realice la obra sea la entidad responsable de su mantenimiento, limitando las atribuciones de la Dirección solo al registro y conservación de las infraestructuras públicas.



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

Con relación a la adscripción de la Dirección General de Registro y Mantenimiento de Infraestructuras Públicas, al Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), quien ejercerá la potestad de vigilancia, entendemos pertinente que debe ser al Ministerio de la Presidencia, por ser éste Ministerio el encargado de supervisar el fiel cumplimiento de las instrucciones impartidas por el Presidente de la República a los diversos organismos de la Administración Pública.

En relación a los **Vistos** que son los *"textos legales que ha investigado el legislador para presentar un proyecto de ley"*, recomendamos la inclusión de un visto de suma importancia: La ley No. 247-12, del 14 de agosto del 2012, Ley Orgánica de la Administración Pública, por ser esta la ley marco que establece los principios rectores y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública.

#### **Impacto de la Vigencia.**

Es necesario contar con un registro pormenorizado y actualizado de los bienes públicos, que contenga como bien establece el presente proyecto de ley "la ubicación exacta de los mismos, el departamento gubernamental al que pertenecen, datos sobre su estructura, fecha de construcción, personal involucrado en su construcción"; para así poder verificar periódicamente el estado de las obras públicas; que este registro sea de acceso público para fomentar la participación de la ciudadanía en las políticas de conservación y protección de los bienes públicos.

Con la creación de la Dirección General de Registro y Conservación de Infraestructuras Públicas, se garantiza la calidad de los bienes públicos, resguardándolos del deterioro prematuro y consecuente pérdida del patrimonio nacional; se evita la negligencia por parte de los funcionarios públicos en el manejo de los bienes públicos; y se implementa la formación educativa de funcionarios y empleados públicos para el correcto uso y conservación de las infraestructuras públicas. Por lo que entendemos que la aprobación de la presente iniciativa es de suma importancia.

#### **Análisis Constitucional**

Luego de análisis y estudio del Proyecto de Ley Sobre Registro y Mantenimiento de Infraestructuras Públicas", entendemos que el mismo se mantiene consono con los preceptos constitucionales al respecto, en ese sentido, el referido proyecto no contraviene el aspecto constitucional.

#### **Análisis Legal**

Luego del estudio de la iniciativa de ley objeto de este informe desde el punto de vista del ámbito legal, tenemos a bien observar lo siguiente:



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

1. En relación al artículo 6 que trata sobre la Integración de la Dirección General de Registro y Conservaduría de Infraestructuras Públicas, y establece que este organismo estará integrado por el Director General y el personal técnico y administrativo. Debemos señalar, que el contenido de la norma no trata de una integración en sí, las integraciones de estos organismo deben de señalarse en la norma de manera expresa a través de numerales, y en adición a lo señalado debemos indicar que la sección I del capítulo II trata sobre el Director General, su designación, requisitos y atribuciones, por lo que no es necesario establecer que este integrará el organismo, por tanto, sugerimos la eliminación del artículo 6 de la iniciativa.
2. En el artículo 11, sugerimos sea sustituido la palabra "funciones" por "atribuciones".
3. Hemos observado que el artículo 21 establece lo siguiente: "**Artículo 21.- Faltas.** Incurrirá en falta toda persona física o moral que cause daños materiales, pérdida total o parcial de las infraestructuras públicas de manera voluntaria o que incumpla los mandamientos expresos de la presente Ley", sancionando dicha falta en el artículo 23, como sigue: "**Artículo 23.- Penalización.** A los fines de imponer la penalización correspondiente a las personas físicas o morales que causaren voluntariamente daño material, pérdida total o parcial sobre los bienes públicos, la Dirección General realizará una tasación por el importe de los daños y los costes de reparación, pudiendo imponerse el pago de una multa de no menos de veinte (20) salarios mínimos, dependiendo de la magnitud del daño".
  - 3.1 Sobre las infracciones, es preciso señalar que el Tribunal Constitucional ha emitido criterios para su imposición. El régimen de infracciones y sanciones encuentra sustento en el artículo 40.13 de la Carta Magna, que reza: "Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan una infracción penal o administrativa" y el 40.15 que dispone: "A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudique", de allí que al momento de establecer las infracciones debe observar el principio de razonabilidad, favorabilidad y proporcionalidad. Basado en este criterio, el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0365/17, del 11 de julio de 2017, estableció que el legislador debe fijar "[...] una escala de penas que ordena los castigos en función de su gravedad, escala que a su vez servirá de elemento de comparación para analizar la proporcionalidad de una sanción o pena en particular". Las



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

sanciones deben determinar la consecuencia de la infracción, deben ser proporcionales al delito cometido y con absoluta coherencia con lo establecido en el Código Penal u otras leyes que fijen infracciones con características similares, evitando el abuso de las penas. Por tanto, según estableció el Tribunal Constitucional en la sentencia citada, "[...] la vinculación de proporcionalidad entre pena y delito no se afirma de manera aislada, sino tomando como referencia la sanción prevista por el legislador para otras conductas de gravedad similar," respetando el principio de igualdad, concebido como semejante al de proporcionalidad. Por tanto, el legislador esta compelido a "[...] incorporar su contenido y valores, es decir, en primer lugar, la exigencia de establecer sanciones similares para aquellos delitos que desde un punto de vista externo a la valoración efectuada por el legislador, sean considerados de igual gravedad; en segundo lugar, la prohibición de establecer la misma pena para conductas que puedan considerarse de distinta gravedad y sancionar una infracción menos grave con una pena mayor a la prevista para una más grave". Concluye el tribunal que "[...] la configuración de los tipos penales dentro del contexto de una política criminal en sede legislativa requiere un análisis social dirigido a determinar los bienes jurídicos protegidos, las conductas susceptibles de amenazarlos o lesionarlos y el grado de lesividad que dé lugar a la definición de la cuantía de la pena que deba aplicarse". A partir de las disposiciones vinculantes del Tribunal Constitucional el legislador, por obligación, debe clasificar las infracciones en un mismo tipo y establecer la gradación de las sanciones basados en esos criterios, estableciendo las sanciones lo más proporcional posible y fijar con claridad la conexidad directa y precisa entre la sanción y el tipo de infracción, aun sea dentro de la misma clasificación, observando leyes conexas sobre la materia y fijando sanciones lo más similares posibles a otras sanciones e infracciones previstas en el sistema jurídico para casos similares. Debe evitar las sanciones genéricas de aplicación colectiva.

- 3.2 Sobre este aspecto, y acogiendo las decisiones vinculantes del Tribunal Constitucional, nos debemos avocar a identificar en el sistema jurídico cuál ley y sus sanciones son coherentes con lo fijado por el proyecto objeto de estudio. Al respecto, debemos señalar que lo relativo a daños a las infraestructuras materiales constituye un delito, al tenor de lo establecido en el artículo 95 del código penal que establece: **"Art. 95.-** Todo individuo que hubiere incendiado o destruido, o intentado incendiar o destruir, en todo o en parte, por medio de una mina, bomba o cualquier otro mecanismo explosivo, los edificios, almacenes, astilleros, arsenales, buques, diques, vehículos de todas clases, u otras propiedades



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

pertencientes al Estado, será castigado con la pena de treinta años de trabajos públicos", con la diferencia de que en la especie se trata de daños provocados por fuego.

- 3.3 Como puede observarse, en el sistema jurídico se prevén sanciones a daños causados a infraestructuras provocadas por fuego, de allí que se desprende que cualquier daño que se provoque de otra manera debe ser sancionado, observando lo establecido por el artículo 95.
- 3.4 En la especie, no es adecuado establecer una sanción administrativa, sino penal, la cual entendemos que debe ser inferior a los treinta años y cercano a los diez años. Sugerimos la siguiente redacción:

**Artículo 21.- Faltas.** Incurrirá en falta toda persona física o moral que cause daños materiales, pérdida total o parcial de las infraestructuras públicas de manera voluntaria

**Artículo 23.- Penalización.** El causare daño material establecido en el artículo 21, será sancionado con prisión de cinco a diez años y multa de cincuenta a cien salarios mínimos del sector público.

4.- En cuanto al artículo 31 que establece: "**Artículo 31- Prohibición.** Queda prohibido todo acto lesivo que cause deterioro de las infraestructuras públicas e implique un uso contrario a las finalidades para las que fueron creadas, tales como roturas (totales o parciales), pintado, escritos, inscripciones o grafismos distintos de los dispuestos legalmente o autorizados por las autoridades competentes, colocación de adhesivos, cualquier otra actividad tendente a causar destrucción de tales infraestructuras", debemos señalar que ya estos mandatos fueron establecidos en el artículo 21. Sugerimos eliminar.

#### **Análisis de Técnica Legislativa:**

Después de analizar el presente proyecto de ley en los aspectos de técnica legislativa, **ENTENDEMOS** oportuno hacer las siguientes observaciones:

1. Sugerimos eliminar del título el término "**PROYECTO DE**", en virtud de que el mismo responde al estado del expediente cuando es sometido ante una de las cámaras legislativas y no al nombre que llevara el mismo una vez curse los trámite constitucional legislativo y sea convertido en ley. Al respecto el *Manual de Técnica Legislativa, punto 5.2*, "**La norma debe de estar relacionada con el tiempo en que la ley entra en vigencia y se aplica, no con el que se la elabora y se aprueba**".



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

2. Con respecto a la disposición final tercera, observamos que el contenido no pertenece a las disposiciones finales como se presenta en el proyecto de ley. Las disposiciones finales son las que abarcan contenidos relativos a modificación, reglamentos, transitorias, derogación y entrada en vigencia, la indicada disposición lo que identifica es la fuente de ingresos, tal como lo establece el artículo 237 de la Constitución de la República, por lo que sugerimos que la disposición final tercera sea colocada dentro del capítulo de disposiciones generales de la ley, identificándola con la numeración arábica que le corresponde, la cual deberá leerse en el proyecto como sigue:

**Artículo .- Presupuesto.** En la Ley de Presupuesto General del Estado de cada año, se consignan los recursos necesarios para el correcto funcionamiento de la Dirección General de Registro y Mantenimiento de Infraestructuras Públicas, en la partida correspondiente al Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.

3. En otro orden, observado que la iniciativa legislativa, en su parte final, está dividida en un capítulo no numerado y artículo numerado con números ordinales, siguiendo las recomendaciones de técnicas legislativa adoptadas a partir de la aprobación de la Constitución del año 2010, la que asumió tal estructura, tras el respeto del principio de homogeneidad estructural y temática legislativa y como referente a la Carta Magna, la que no solo irradia en su contenido en el sistema jurídico, sino, también, en su estructura interna.
  - 3.1 Este modelo de estructura de la constitución, en su parte final, no siguió las recomendaciones del Manual de Técnica Legislativas adoptado por el Senado de la República en el año 2005, lo que supuso un cambio en tales criterios expuestos en el manual, llevado a cabo en la práctica, como señalamos.
  - 3.2 En el año 2017, la Cámara de Diputados aprobó su propio Manual de Técnica Legislativa, el cual adoptó, con ligeros cambios, el modelo del Manual del Senado y no siguió la estructura de la Constitución. Este criterio supuso una inobservancia y discordancia con la técnica legislativa asumida por la Constitución, pero a su vez se divorció de la adopción práctica en vigencia desde el año 2011, lo que ha traído posiciones disimiles en ambas cámaras.
  - 3.3 Sin embargo, como el Senado de la República posee en la letra de su manual una posición similar a la adoptada por la Cámara, por homogeneidad legislativa, se ha decidido recomendar que se asuma los preceptos de ambos manuales, obviando el modelo constitucional adoptado en la práctica, hasta tanto se adopte en común el modelo utilizado en la constitución.



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

- 3.4 Tomando como base lo antes expuesto tenemos a bien sugerir que la iniciativa sea presentada continuando la secuencia numérica de los artículos y amerita la división en capítulos, asimismo, dado que se eliminó el artículo 31, es necesario reenumerar después de dicho artículo, como sigue:

**Artículo 31.- Ejecución.** Las disposiciones de esta Ley serán ejecutadas sin perjuicio de las competencias de control, vigilancia y fiscalización que correspondan a la Cámara de Cuentas y a la Contraloría General de la República sobre los bienes públicos.

**CAPÍTULO VII**  
**DE LAS DISPOSICIONES FINALES**

**Artículo 32.- Reglamento.** El Poder Ejecutivo debe aprobar el reglamento de aplicación de esta ley en un plazo no mayor de ciento veinte días hábiles, a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

**Artículo 33.- Plazo de Comunicación.** Se otorga un plazo de tres meses luego de la entrada en vigencia de esta ley a toda institución del Estado para que comunique a la Dirección General de Registro y Conservación de Infraestructuras Públicas, un listado detallado y actualizado de las infraestructuras que pertenezcan a cada estamento, acogándose a los lineamientos establecidos por la presente sobre el Registro de Obras. Este plazo podrá ser extendido de manera excepcional, previa justificación, por el período de tres meses.

**Artículo 34.- Entrada en Vigencia.** Esta ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación y publicación, según lo establecido en la Constitución de la República, y una vez transcurridos los plazos señalados en el Código Civil de la República Dominicana.

Después de analizar el proyecto de ley objeto del presente informe en cuanto a los aspectos precedentemente señalados, sugerimos a la comisión encargada del conocimiento del proyecto, se aboque a su estudio.

Atentamente,

**Wenel D. Feliz.**  
**Director**