



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

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

DETEREL 217/2020

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

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

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

Asunto : Opinión sobre resolución que declara de emergencia la intervención del Barrio Moscú en la provincia San Cristóbal.

Ref. : Oficio No. 003005 de fecha, 2 de septiembre de 2020
Exp. 00032-2020-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 tiene por finalidad declarar de emergencia la intervención del Barrio Moscú, a los fines de fiscalizar y evaluar los avances en la ejecución de los trabajos iniciados de construcción del drenaje pluvial del sector, y procurar su rápida conclusión por parte de la institución empoderada de los mismos.

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.”**

Desmonte Legal

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

1. La Constitución de la República Dominicana



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

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

2. El Objetivo 6to. de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de la ONU, que refiere garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
3. El Artículo 93 numeral 2 de la Constitución, que cita las atribuciones de fiscalizar todas las políticas públicas que implemente el gobierno y sus instituciones autónomas y descentralizadas, sin importar su naturaleza y alcance.
4. La Ley No. 5954, que crea el Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillado, INAPA.
5. La Ley No. 506-19 de Presupuesto General del Estado para el año 2020.

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 el Barrio Moscú ubicado en la provincia San Cristóbal, fue construido encima de una cañada y aunque posteriormente se construyó un desagüe, actualmente posee cuatro puntos críticos de inundación que se concentran en las calles Ocho y Cuatro en la parte Oeste y las Cinco y Diez de la parte Este;



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

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

Considerando segundo: Que cada vez que el país es afectado por fuertes lluvias o tormentas, en el Barrio Moscú se inundan un promedio de 500 viviendas en total, afectando a igual número de familias, y para el 2010 se había realizado un levantamiento el cual identificó la construcción de un drenaje pluvial como la solución más apropiada para la canalización de las aguas pluviales y residuales;

Considerando tercero: Que a pesar de establecerse un consenso en torno al abordaje de la problemática, las acciones se limitaron a la construcción de filtrantes sin uso de tuberías o drenajes, y para el 2019 el Gobierno Central aprobó la construcción de drenajes pluviales y sistemas de saneamiento de agua para la parte sur de la provincia San Cristóbal, entre ellas el Barrio Moscú, que prometía recolectar, evacuar y disponer de manera segura las aguas lluvias y residuales;

Considerando cuarto: Que a pesar de haberse iniciado los trabajos de construcción del drenaje pluvial anunciado a los moradores del Barrio Moscú a finales del 2019, a la fecha la obra se encuentra inconclusa no obstante destinarse más de RD\$ 52 millones de pesos para su construcción;

Considerando quinto: Que es deber del legislador fiscalizar todo proyecto de inversión y ejecutorias del Poder Ejecutivo.

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.

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:



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

TITULO

DECLARA DE EMERGENCIA LA INTERVENCIÓN DEL BARRIO MOSCÚ, SAN CRISTÓBAL.

CAPÍTULO I
DEL OBJETO DE LA RESOLUCIÓN

ARTÍCULO 1: La presente Resolución declara de emergencia la intervención del Barrio Moscú, a los fines de fiscalizar y evaluar los avances en la ejecución de los trabajos iniciados de construcción del drenaje pluvial del sector, y procurar su rápida conclusión por parte de la institución empoderada de los mismos.

CAPÍTULO II

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 2: La presente Resolución ordena al Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillado (INAPA), a rendir un informe detallado de la ejecución del proyecto de construcción del drenaje pluvial del Barrio Moscú.

ARTÍCULO 3: Se declara de emergencia la conclusión de los trabajos construcción del drenaje pluvial, programados para el presente período presupuestal 2020.

CAPÍTULO III

DISPOSICIONES ESPECIALES

ARTÍCULO 4: Se solicita a la Comisión Permanente de Obras Públicas y Comunicaciones enviar una comisión de acompañamiento, a los fines de realizar un levantamiento conjunto con el Ayuntamiento de San Cristóbal, sobre el impacto de la presente obra de construcción y rendir un informe con las conclusiones de lugar.

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 del Barrio Moscú, a los fines de fiscalizar y evaluar los avances en la ejecución de los trabajos iniciados de construcción del drenaje pluvial del sector, y procurar su rápida conclusión por parte de la institución empoderada de los mismos, en ese sentido, consideramos pertinente analizar qué es una declaratoria de emergencia y las causas que la justifican.



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

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:

"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 refieren 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,



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

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, 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 del Barrio Moscú, a los fines de fiscalizar y evaluar los avances en la ejecución de los trabajos iniciados de construcción del drenaje pluvial del sector, y procurar su rápida conclusión por parte de la institución empoderada de los mismos.

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 está 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 declaración.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

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

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 Barrio Moscú y la necesidad de fiscalizar y evaluar los avances en la ejecución de los trabajos iniciados para la construcción del drenaje pluvial del sector no constituyen causas que pueden dar lugar a la declaratoria de emergencia. Tales soluciones 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 el Barrio Moscú a los fines de fiscalizar y evaluar los avances en la ejecución de los trabajos iniciados de construcción del drenaje pluvial del sector, y procurar su rápida conclusión por parte de la institución empoderada de los mismos, 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 publicas ir en auxilio del indicado Barrio Moscú, lo que se enmarca dentro de la función de representación senatorial. Recomendamos la siguiente redacción alterna:

Resolución que Solicita al Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones ir en Auxilio del Barrio Moscú ubicado en la ciudad de San Cristóbal

Considerando primero: Que el Barrio Moscú ubicado en la provincia San Cristóbal, fue construido encima de una cañada y aunque posteriormente se construyó un desagüe, actualmente posee cuatro puntos críticos de inundación que se concentran en las calles Ocho y Cuatro en la parte Oeste y las Cinco y Diez de la parte Este;

Considerando segundo: Que cada vez que el país es afectado por fuertes lluvias o tormentas, en el Barrio Moscú se inundan un promedio de 500 viviendas en total, afectando a igual número de familias, y para el 2010 se había realizado un levantamiento el cual identificó la construcción de un drenaje pluvial como la solución más apropiada para la canalización de las aguas pluviales y residuales;

Considerando tercero: Que a pesar de establecerse un consenso en torno al abordaje de la problemática, las acciones se limitaron a la construcción de filtrantes sin uso de tuberías o drenajes, y para el 2019 el Gobierno Central aprobó la construcción de drenajes pluviales y sistemas de saneamiento de agua para la parte sur de la provincia San Cristóbal, entre ellas el Barrio Moscú, que prometía recolectar, evacuar y disponer de manera segura las aguas lluvias y residuales;



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

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

Considerando cuarto: Que a pesar de haberse iniciado los trabajos de construcción del drenaje pluvial anunciado a los moradores del Barrio Moscú a finales del 2019, a la fecha la obra se encuentra inconclusa no obstante destinarse más de RD\$ 52 millones de pesos para su construcción;

Considerando quinto: Que es deber del legislador fiscalizar todo proyecto de inversión y ejecutorias del Poder Ejecutivo.

Vista: La Constitución de la República Dominicana

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

Resuelve:

Primero: Solicitar al Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones ir en auxilio del Barrio Moscú de la ciudad de San Cristóbal, con la finalidad de evaluar los avances en la ejecución de los trabajos iniciados de construcción del drenaje pluvial del sector y procurar su rápida conclusión.

Segundo: Comunicar esta Resolución al Ministro de Obras Publicas y Comunicaciones para los fines correspondientes.

Atentamente

Welnel Darío Feliz
Director

WF/gc