



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

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DETEREL 238/2018.

A la : Comisión Permanente de Recursos Naturales y Medio Ambiente.

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

Cc : **Lic. Mercedes Camarena Abreu.**
Secretaria General Interina.

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

Asunto : Opinión sobre el proyecto de resolución que solicita al presidente de la República declarar a la zona costera de la provincia Montecristi en Estado de Calamidad Pública.

Ref. : Exp. **00713 of.: 002548**

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: Esta iniciativa legislativa tiene por objeto declarar a la zona costera de Montecristi en Estado de calamidad pública, en razón de la falta de agua de que adolecen sus habitantes.

SEGUNDO: Este proyecto de resolución fue presentado por el Heins Vieluf Cabrera, Senador de la República, provincia Montecristi.

Facultad Legislativa Congressional:

La facultad legislativa congressional para legislar sobre esta materia está fundamentada en el Art. 93, numeral 1, literal r), que establece: **"Pronunciarse a través de resolución acerca de los problemas o situaciones de orden nacional o internacional que sean de interés para la República"**.



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

Análisis de contenido

El objeto de esta resolución es solicitar al presidente de la República declarar a la zona costera de la provincia Montecristi en estado de calamidad pública. Sobre esta declaración es necesario analizar varias cuestiones: la declaratoria del estado de calamidad pública y sus implicaciones; el territorio propio en que recae la declaratoria; el tipo posible de actuación del Estado ante las situaciones existentes a partir de la legislación vigente; la identificación de la posible actuación del Senado de la República ante la solicitud formulada.

1.- La declaratoria del estado de calamidad pública y sus implicaciones.

1.1.- La calamidad, según define el diccionario de la Real Academia de la Lengua, es la "desgracia o infortunio que alcanza a muchas personas" y cuyas repercusiones afecta su vida y su dignidad humana. La calamidad pública, como categoría específica, no ha sido desarrollada por la legislación dominicana, aunque si es mencionada como causas de actuaciones del Estado. Dado que no existen tales definiciones, acudiremos a la legislación comparada para buscar un punto de referencia definitorio. Al respecto, la ley 1523 sobre regulación de desastres, que rige para la República de Colombia define la calamidad pública como: "el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al municipio, distrito o departamento ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción."

1.2.- Como puede observarse, la calamidad pública está asociada a la consecución de desastres, que se combinan con la vulnerabilidad de las personas, los bienes, medios de subsistencia y daños humanos y bajo la condición de que dicha situación sea repentina y que requiera de una actuación de emergencia para su mejoramiento y paliativo social.

1.3.- Si bien en la República Dominicana la calamidad pública, como señalamos, no está definida en las leyes, es mencionada por la Carta Magna, pero asociada a la declaratoria del Estado de emergencia. Al respecto, el artículo 265 de la Constitución establece: "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", de allí que si bien se concreta en los



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

términos de su definición, no constituye una categoría exclusiva propia que genera situaciones, derechos u obligaciones y que puede ser declarada como tal.

1.4.- Debemos señalar que el Estado de Emergencia, es una categoría constitucional que permite al Estado realizar actuaciones rápidas y concretas, ante situaciones que perturben la paz social y que se asocien a condiciones de vulnerabilidad. En él es posible suspender el ejercicio de derechos u obligaciones. Es una condición excepcional a que solo suele acudir el Estado ante casos extremos, en que no pueda controlar las situaciones con los medios regulares y la fuerza pública, caracterizado por desórdenes sociales, hambrunas, situaciones ambientales complejas y otras, que sometan en vulnerabilidad a la población.

1.5.- Asimismo, debemos indicar la incongruencia de la solicitud concreta de la declaración, en el sentido de que, en todo caso, no existe en el país la categoría de Estado de calamidad pública, como una decisión institucional que permita las actuaciones de poder ejecutivo. Como señalamos, la calamidad pública es una condición para declarar el Estado de Emergencia, por lo que la mención de la declaratoria, independientemente de su insustento legal e inconstitucional, es inadecuada.

1.6.- En conclusiones, no es adecuado el Senado de la República solicite la declaratoria de Estado de calamidad pública, a partir de las razones explicadas.

2.- El territorio propio en que recae la declaratoria.

2.1.- En la parte dispositiva de la resolución de solicitud objeto de estudio, el proponente señala que la misma recae en "las comunidades que conforman la zona costera, en la provincia Montecristi". Al respecto, debemos señalar que en los casos de las declaraciones de emergencias o desastres, de que puede ser objeto, es obligatorio acudir a la especificidad, obviando la generalidad. En efecto, lo adecuado es señalar con precisión o la provincia en que recae la declaración o los territorios de los municipios en que se aplica, de allí que debió referirse a la provincia Montecristi, no a las comunidades de la zona costera.

3.- El tipo posible de actuación del Estado ante las situaciones existentes a partir de la legislación vigente

3.1.- En la resolución objeto de análisis, el proponente solicita la declaración del Estado de Calamidad Pública sustentado en la falta de agua de los habitantes de los pueblos de la provincia Montecristi, principalmente en la zona costera, lo cual genera inseguridad y situaciones adversas. Al respecto, es necesario analizar los tipos que



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

pueden considerarse posibles de actuación del Estado ante las situaciones mencionadas.

3.2.- De la legislación vigente, puede considerarse que la situación que afecta a aquellos habitantes amerita de la intervención del Estado, mediante la declaratoria de emergencia prevista en el numeral 1 del párrafo del artículo 6 de la ley 340-06 sobre contrataciones de obras, el cual establece "**PÁRRAFO.-** Serán considerados casos de excepción y no una violación a la ley, a condición de que no se utilicen como medio para vulnerar sus principios y se haga uso de los procedimientos establecidos en los reglamentos, las siguientes actividades: **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;" como puede observarse, se trata de una definición genérica, la cual el reglamento se ha encargado de desarrollar.

3.3.- En su desarrollo, el reglamento 543-12 de la ley compras y contrataciones estableció que la emergencia "Son 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". Esta emergencia, para su ejecución y procedimiento "Deberá estar fundamentado en razones objetivas e inaplazables, que garanticen la oportunidad de las mismas debido a su carácter de emergencia. En todos los casos, las compras y contrataciones de emergencia deben estar autorizadas por el Poder Ejecutivo mediante decreto."

3.4.- Debemos señalar que la declaratoria de emergencia prevista en la ley 340 y su reglamento, es un mecanismo que permite al Estado actuar de forma rápida para paliar las situaciones surgidas de desastres naturales, sin que medien los procedimientos previstos en la ley. En sí mismo se diferencia del Estado de emergencia por su contenido, sustento constitucional, procedimiento y efectos, además de una nomenclatura ligeramente diferente, que permite identificar con rapidez su aplicación y efectos. Su interpretación debe ser asociada a una condición imprevista surgida, no devenida de una categoría que defina una actuación del Estado que limita derechos fundamentales. No obstante, consideramos que es posible en un futuro abordar esta identificación, a los fines de evitar confusiones en los términos propios del Estado, utilizados para actuaciones concretas.

3.4.- A partir de la definición de emergencia y dadas las circunstancias descritas por el proponente, es posible concluir en que la falta de agua potable que afecta a los habitantes de la zona costera de Montecristi, no reúne las condiciones para ser declaradas como emergencia y liberar a algunas instituciones públicas de los procedimientos previstos en las leyes. Hay que hacer notar que el motivo principal de la emergencia es el surgimiento inmediato e imprevisto de la situación y la afectación



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

grave producto de ello, lo que en la especie no ocurre, puesto que aquellas condiciones descritas persisten desde hace meses.

3.5.- Es nuestra consideración que el Senado de la República, en su universo de actuaciones, en el marco de la representación, no solo debe observar los estamentos legales, constitucionales y reglamentarios existentes, sino aquilatar el alcance de sus decisiones, en la medida en que puede innecesariamente realizar una solicitud insustentada, reservadas a condiciones excepcionales que afecten a la nación dominicana, cuando es posible acudir a peticiones con actuaciones menos invasivas y drásticas.

3.6.- En conclusiones, consideramos que en la especie, no es adecuado acudir a la solicitud de la declaratoria de emergencia, para buscar la solución al problema de agua de los habitantes de la zona costera de la provincia Montecristi, dado que no reúne las condiciones legales y reglamentarias para ello.

4.- La identificación de la posible actuación del Senado de la República ante la solicitud.

4.1.- No obstante lo señalado en los numerales anteriores, es indudable que en la provincia Montecristi, según el sustento de las resolución, existe un grave problema de agua, sobre el que es necesario el Senado de la República se pronuncie.

4.2.- Al respecto, debemos señalar que el acceso al agua es un derecho fundamental, imbricado con el derecho a la vida y con la dignidad humana, en la medida en que sin agua potable adecuada se afecta la salud y, por lo tanto, afecta directamente sus condiciones humanas. Por tanto, el Estado está obligado a buscar todas las soluciones posibles para paliar la falta de acceso al líquido, así como prohijar su cuidado y preservación, de lo cual el Senado de la República no está exento.

4.3.- Entendemos que si bien no debe solicitar se declare en calamidad pública ni en emergencia, bien puede pedir del Presidente de la República tomar todas las medidas para solucionar la problemática relativa a la falta de agua de que adolecen los habitantes de la provincia Montecristi. Recomendamos que la parte dispositiva resolutoria exprese lo siguiente:

PRIMERO: SOLICITAR al señor presidente de la República tomar las medidas de lugar y disponga la reparación y adecuación de los acueductos e instalaciones de agua potable de los municipios que integran la provincia Montecristi, a los fines de solucionar la escases de



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

agua que padecen sus habitantes, lo que trastorna su vida cotidiana y opera en detrimento de su salud.

5.- Para los fines de fortalecer los contenidos de la resolución, sugerimos adicionar un considerando, que contenga consideraciones del Tribunal Constitucional. Entendemos que esté considerando debe ser agregado como considerando sexto, renumerando los demás.

CONSIDERANDO SEXTO: Que a los fines de la protección del derecho al acceso al agua, el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0289/16, "La protección especial que dispensa el constituyente dominicano, según el texto constitucional transcrito, se corresponde con la importancia que tiene este derecho, ya que de su disfrute depende la vida y, en consecuencia, todos los demás derechos...", estableciendo en su sentencia TC/0049/12: "Los sistemas de abastecimiento de agua potable son considerados parte integral de los servicios de salud que los Estados tienen que proporcionar a toda la población, bajo el entendido de que este "(...) es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud";

6.- Asimismo, por efecto de las sugerencias vertidas, sugerimos modificar el título, para que diga:

Resolución que solicita al presidente de la República tomar las medidas de lugar y disponga la reparación y adecuación de los acueductos de los municipios de la provincia Montecristi

Después de lo analizado y señalado, **SOMOS DE OPINION**, de que la comisión encargada del conocimiento del proyecto de resolución indicado en el asunto, se aboque a su estudio, tomando en cuenta las observaciones antes señaladas.

Atentamente,

Wenel D. Feliz F.
Director

WF