

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

Guzmán

Santo Domingo de

DETEREL 004/2010

A la : Comisión Permanente de Salud Pública

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

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

Asunto : Informe sobre el Proyecto de Ley que crea la
Corporación de Acueducto y Alcantarillado de la línea Noroeste

Ref. : Oficio No.002229 de fecha 03 de enero del 2011
(**Exp. 00172**)

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 dichos proyectos tenemos a bien expresarle lo siguiente:

Contenido del Proyecto de ley:

PRIMERO: El presente proyecto de ley tiene por objeto crear la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de la línea Noroeste.

SEGUNDO: El presente proyecto de ley fue presentado por la señora Sonia Mateo Espinosa Senadora de la República por la provincia Dajabón.

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”***.

Desmonte Legal

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

- 1) La Constitución de la República Dominicana.
- 2) La Ley No. 5994 del 30 de junio de 1952, que crea el Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados (INAPA).
- 3) La Ley No. 6 del 8 de septiembre de 1965, que crea el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI).
- 4) La Ley No. 5852, del 29 de marzo de 1962 sobre Dominio de Aguas Terrestres y Distribución de Aguas Públicas y sus modificaciones.
- 5) La Ley No. 487, del 15 de octubre de 1969, sobre Control de la Explotación y Conservación de las Aguas Subterráneas.
- 6) La Ley No.64-00, Ley General Sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, del 18 de agosto del 2000.

Análisis Legal, Constitucional y de la Técnica Legislativa

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

1.- Sugerimos eliminar del título del presente proyecto de ley la expresión: “**Proyecto de**”, en virtud de que dicha expresión responde al estado del expediente y no al nombre que llevara la ley una vez sea esta aprobada, al respecto el Manual de Técnica Legislativa en su punto, 4.1.2., nos dice que “*el texto normativo debe ser introducido por un título general que precise el objeto del proyecto de ley*”. De lo antes señalado sugerimos la siguiente redacción:

“LEY QUE CREA LA CORPORACIÓN DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE LA LINEA NOROESTE”

2.- Observamos que el presente proyecto de ley carece de un artículo que establezca el objeto de la norma, en cuanto a este aspecto, es preciso señalar que la Técnica Legislativa nos sugiere que los textos normativos deben contener en su parte dispositiva un artículo cuyo contenido sea de tipo informativo, ya que esto establece el objeto central del mismo, y dota de claridad al proyecto de ley, facilitando su comprensión; sugerimos que el mismo sea colocado de primero como un nuevo capítulo dentro del orden estructural presentado por este proyecto de ley. De lo antes señalado sugerimos la siguiente redacción alterna:

CAPÍTULO I DEL OBJETO DE LA LEY

“Artículo _____. Objeto de la ley. Esta ley tiene por objeto la creación de la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de la Provincias Noroeste; con la finalidad de asegurar la correcta administración, manejo y uso de los recursos hídricos, y garantizar el abastecimiento de agua potable y la deposición de las aguas residuales, en beneficio de la salud y el desarrollo industrial y comercial de las Provincia que la conforman”.

3.- Observamos que los artículos que conforman el presente proyecto de ley carecen de “**epígrafes**”, al respecto es preciso señalar que la Técnica Legislativa recomienda que las unidades normativas (artículos) sean epigrafiadas; que no es más que la colocación de un breve título que sintetice el contenido del artículo, debiendo ser colocado después del número que lo identifica y antes de el desarrollo del contenido; esto con la finalidad de facilitar la comprensión de la norma por parte del lector. Como ejemplo de lo antes señalado, sugerimos observar el artículo anteriormente creado.

4.-El artículo uno del proyecto de ley establece: “***Se crea la Corporación de Acueductos y Alcantarillados de la Línea Noroeste que conforman las provincias Valverde, Montecristi, Santiago Rodríguez y Dajabón, institución de servicio público, sujeta a las prescripciones de esta ley y sus reglamentos, la cual se denomina en lo adelante de la presente ley como CORAALINO***”.

En este aspecto entendemos que la parte que expresa “***sujeta a las prescripciones de esta ley y asume sus reglamentos***”, resulta redundante; en el entendido de que se sobreentiende que el organismo que se crea queda sujeto a las disposiciones establecidas en el presente proyecto de ley, por lo que sugerimos su eliminación; igualmente sugerimos que la parte infine que expresa: “***la cual se denomina en lo adelante de la presente ley CORAALINO***”; sea eliminada y que la sigla que identifica la corporación de acueducto sea colocado inmediatamente después de la mención del nombre del organismo creado. Como ejemplo de lo antes señalado sugerimos:

Artículo __ Creacion. Se crea la Corporación de Acueductos y Alcantarillados de la Línea Noroeste (CORAALINO), conformado por las provincias Valverde, Montecristi, Santiago Rodríguez y Dajabón”

5.-El artículo 2 expresa: “***La CORAALINO constituye una entidad pública autónoma con personalidad jurídica, patrimonio propio o independiente y duración ilimitada, provista de todos los atributos inherentes a tal calidad, con plena capacidad para contratar, adquirir y contraer obligaciones y actuar en justicia***”.

Observamos que el presente artículo crea un organismo autónomo y descentralizado, sin embargo hemos podido observar, que el mismo no cumple con la condición que establece la Constitución de la República en su artículo 141 que dice: “***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 la actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector. La ley y el Poder Ejecutivo regularán las políticas de desconcentración de los servicios de la administración pública.***”. De lo que se desprende que la Corporación de Acueductos debe estar adscrita al Ministerio que se encargue de la supervigilancia de las aguas, como es el caso de la especie le corresponde al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por lo que recomendamos que el presente artículo establezca su adscripción. Por otra parte observamos que las disposiciones contenidas en este artículo complementan las establecidas en el artículo 1, por lo que sugerimos que sean fundidos en uno solo que establezca:

“Artículo 3.-Creacion. Se crea la Corporación de Acueductos y Alcantarillados de la Línea Noroeste (CORAALINO), conformado por las provincias Valverde, Montecristi, Santiago Rodríguez y Dajabón, como entidad pública descentralizada, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica.

Párrafo. La CORAALINO está adscrita al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien ejercerá sobre ésta la potestad de tutela, a los fines de verificar que su funcionamiento se ajuste con las disposiciones legales establecidas”.

6.-El artículo 3 expresa: ***“La CORAALINO tiene por objeto la realización de los fines expuestos en los motivos contenidos en el preámbulo de esta ley, para lo cual:”***

Observamos que el mismo hace una remisión a los fines contenidos en el preámbulo de la ley, lo cual es inexistente, ya que el preámbulo lo conforman los ***“considerandos y los vistos”***, y los mismos no establecen las atribuciones de la corporación. En tal sentido el Manual de Técnica Legislativa establece en su punto 5 sobre Redacción: ***“Los textos normativos deben ser: preciso, claro y conciso”*** significando con esto que el texto normativo debe transmitir un mensaje indudable, fácil de comprender, evitando que sean extensos pues dificulta la comprensión de los mismos. Por lo que sugerimos que sea readecuado de la siguiente forma:

“Artículo___. Atribuciones. La CORAALINO tiene las siguientes atribuciones:

7.-Por otra parte, observamos que el presente artículo establece algunas atribuciones de tipo ejecutoria que es propia de la dirección ejecutiva, por lo que recomendamos su reestructuración. Sugerimos además que sea creado otro acápite que posibilite que mediante reglamentación interna se puedan establecer las atribuciones que sean necesarias para el buen funcionamiento de la Corporación. De lo antes señalado sugerimos la siguiente redacción alterna:

“Otras atribuciones consignadas en su reglamento interno”.

8.-Observamos que el presente proyecto de ley utiliza literales para la división en acápites de sus artículos, lo que no es recomendable desde el punto de vista de la Técnica Legislativa pues los mismos constituyen una sub-división de los numerales, es decir que los mismo solo deben ser utilizados cuando se divide algún numeral, por lo que recomendamos su sustitución. Ej. 1).....; 2).....;3)....

9.- Es Oportuno señalar que en el proyecto de Ley hemos podido observar que presenta problemas en cuanto a las formas verbales, que de acuerdo al Manual de Técnica Legislativa en su punto 5.2 que habla sobre las “**Formas Verbales**” y establece que la norma debe estar relacionada con el tiempo en que la ley entra en vigencia y se aplica, no con el que se elabora y se aprueba; tal como establece en su literal “**b) Preferir el presente al futuro... y emplear el futuro sólo cuando es irremplazable por el presente.**”, por lo que siempre debemos preferir el modo indicativo al subjuntivo; el presente al futuro y utilizar el futuro sólo cuando es irremplazable por el presente, por tanto, sugerimos sustituir el uso de términos futuros realizados en el proyecto de ley .

10.- El literal a del artículo 6 expresa: “**El Presidente de CORAALINO, el cual es designado por el Poder Ejecutivo y quién además, preside el Consejo**”. Al respecto debemos señalar que al tenor de lo establecido en el literal a, numeral 2 del artículo 128, de la Constitución de la República que establece: “**Designar los y las titulares de los órganos y organismos autónomos y descentralizados del Estado, así como aceptarles sus renunciaciones y removerlos de conformidad con la ley**”, el nombramiento de los ministros, viceministros y funcionarios públicos que ocupen cargos de libre nombramiento o cuya designación no se atribuya a ningún otro organismo del Estado reconocido por la Constitución es una atribución exclusiva del Presidente de la República, por lo que recomendamos que sea sustituido “**Poder Ejecutivo**” por “**Presidente de la República**”. (Hacemos la misma sugerencia en todos los lugares del presente proyecto de ley donde así lo amerite.)

11.-El literal b del artículo 6 que versa sobre la composición del Consejo de Directores establece: “**Los Síndicos de los municipios cabeceras de las provincias Dajabon, Montecristi, Santiago Rodríguez y Valverde;**”. Con relación a este literal tenemos varias observaciones, primeramente sugerimos sustituir el término “**Sindico**” por “**Alcalde**”, esto con la finalidad de adecuarlo a la nueva reforma constitucional, (ver artículo 202 Constitución de la República). Del mismo modo observamos que se distingue como miembro del Consejo, solo a los alcaldes de los municipios cabeceras de las provincias de la Línea Noroeste; lo que crea diferencias y desigualdad con los demás alcaldes de los municipios restantes. Esto entra en contradicción con la “**Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, del 17 de julio del 2007**”, que le otorga la misma categoría a cada uno de los municipios que constituyen una provincia, desapareciendo la figura del “**municipio cabecera**”; por lo que sugerimos que esto sea resuelto con la escogencia entre los alcaldes de los distintos municipios que conforman las referidas provincias de uno que

lo represente en el Consejo. Sugerimos del mismo modo la inclusión como secretario del Consejo al Director Ejecutivo de la CORAALINO.

12-Sugerimos además en el artículo 7, incluir dentro de la composición del Consejo, al Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales o su representante; y que el mismo pase a presidir el Consejo, esto con la finalidad de hacer efectiva la supervigilancia del órgano autónomo adscrito a este Ministerio. (Constitución de la República artículo 141). De todo lo antes señalado presentamos la redacción alterna del artículo en cuestión:

- 1) *El Ministro de Medio Ambiente o su representante, quien lo preside;*
- 2) *El Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados (INAPA) o su representante;*
- 3) *Un alcalde por cada provincia escogido en consenso por los municipios que las integran;*
- 4) *Un representante no gubernamental por cada uno de los Consejos de Desarrollo Provincial de las indicadas provincias;*
- 5) *Un miembros nombrado por el Presidente de la República;*
- 6) *El Director Ejecutivo de la CORAALINO, que funge como secretario con voz, pero sin voto.*

13.- El artículo 8 establece: *“El Consejo de Directores debe trazar la política a seguir por la CORAALINO, para el logro de sus objetivos y propósitos, con las más amplias facultades para dirigir y administrar dicha entidad y realizar todos los actos necesarios a tales fines. El consejo podrá específicamente, pero sin que ello sea limitativo, ejercer las siguientes atribuciones:*

Es oportuno señalar que la redacción presentada por el mismo no es la adecuada, ya que contiene múltiples disposiciones dentro de su contenido; por lo que sugerimos que el mismo establezca un mandato directo:

“Artículo___ Atribuciones del Consejo. El Consejo de Directores de la CORAALINO tiene las siguientes atribuciones:.....”

14.-Del mismo modo sugerimos que la parte que expresa: *“El Consejo de Directores debe trazar la política a seguir por la CORAALINO para el logro de sus objetivos y propósitos,*

con las más amplias facultades para dirigir y administrar dicha entidad y realizar todos los actos necesarios a tales fines”, sea insertada dentro de los numerales que desglosa las atribuciones del Consejo, por consistir parte de las mismas.

15.-Dentro de las atribuciones del Consejo, observamos algunas que por su contenido ejecutorio son propias de las atribuciones del Director General, quien es la persona encargada de ejecutar las decisiones tomadas por el Consejo; estas son: ***La representación legal establecida en el literal a, la designación de personal laboral establecido en el literal e.*** Por lo que sugerimos que sean colocadas como parte de las funciones del Director General.

16.-El artículo 12 expresa:

Artículo 12. La CORAALINO tiene un patrimonio compuesto por los bienes y derechos que le transfieran el Gobierno dominicano y el Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados (INAPA), quedando por efecto de la presente ley, incorporados a dicho patrimonio como aportes, todas las instalaciones que integran actualmente el sistema de abastecimiento de agua potable y alcantarillado de las provincias de Santiago Rodríguez, Valverde, Montecristi y Dajabón que al momento de la publicación de la presente ley son operados por el INAPA u otra entidad. Y además, los que fueren eventualmente colocados bajo la administración, operación y mantenimiento de CORAALINO, conforme a lo indicado en el artículo 3, literal a), de esta ley; incluyendo todos los bienes muebles o inmuebles que se utilicen actualmente en la administración, operación y mantenimiento del referido acueducto de las provincias Valverde, Montecristi, Santiago Rodríguez y Dajabón incluyendo los locales y demás edificaciones del INAPA, así como cualquier otro bien y derecho que pueda servir para los fines de esta Corporación.

Observamos que el mismo es extenso y multitematico, lo que torna dificultosa su comprensión y pone en riesgo su interpretación y posterior aplicación. Al respecto es preciso señalar que la Técnica Legislativa establece que artículos son unidades uninormativas, debiendo contener un solo mandado, por lo que sugerimos que el mismo sea dividido en nuevos artículos. De lo antes señalado sugerimos la siguiente forma de redactarlo:

“Artículo 17.- Composición del patrimonio. La CORAALINO tiene su patrimonio compuesto por los bienes y derechos que le transfieran el Gobierno dominicano y el Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados (INAPA).

Artículo 18.- Incorporación de Bienes. *Quedan por efecto de esta ley, incorporados al patrimonio de la CORAALINO como aportes, todas las instalaciones que integran actualmente el sistema de abastecimiento de agua potable y alcantarillado de las provincias Santiago Rodríguez, Valverde, Montecristi y Dajabón que al momento de la publicación de esta ley sean operados por el INAPA u otra entidad.*

Párrafo. *Quedan del mismo modo colocados bajo la administración, operación y mantenimiento de la CORAALINO todos los bienes muebles e inmuebles que se utilicen actualmente en la administración, operación y mantenimiento de los acueductos y el alcantarillado de las provincias Santiago Rodríguez, Valverde, Montecristi y Dajabón, incluyendo los locales y demás edificaciones del INAPA y cualquier otro bien y derecho que pueda servir para los fines de esta Corporación”.*

17.-El Artículo 23 establece : **“Le corresponde a la CORAALINO la parte del Presupuesto de INAPA, incluida en el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos de la Nación, durante el año que ocurra el traspaso institucional, en lo que respecta a las provincias que la conforman”.**

Al respecto debemos señalar que a raíz de la nueva reforma Constitucional la ley Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos de la Nación paso a llamarse **“Ley General del Estado”**, por lo que sugerimos su adecuación.

18.-Es oportuno señalar en cuanto a la elaboración técnica de los artículos transitorios y disposiciones finales son aquellos que incorporan en el texto normativo de la ley para regular las situaciones especiales originadas con motivos: de la entrada en vigor, de la pérdida de la vigencia, del derecho intemporal, de las disposiciones provisionales y las reglamentarias es por esta razón que se deben establecer y diferenciar este tipo de normas iniciando una nueva numeración; en tal sentido tenemos a bien recomendar la creación de dos capítulos que traten sobre : **“DISPOSICIONES TRANSITORIAS” Y DISPOSICIÓN FINAL”.**

Finalmente debemos señalar que existe un proyecto con igual objeto, presentado por el Senador de la Provincia Valverde Manuel de Jesús Guichardo Vargas, sometido con el número de iniciativa 00161, en fecha 02 de diciembre del 2010.

Después de lo analizado y expresado los aspectos constitucionales, legales y de la técnica legislativa, **SOMOS DE OPINION**, que la comisión encargada del conocimiento del proyecto, se aboque a su estudio, pudiendo observar los elementos antes indicados.

De: OG/WF.

Atentamente,

Wenel D. Feliz.

Director del Departamento Técnico de Revisión Legislativa.