

DEPARTAMENTO DE TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

Santo Domingo de Guzmán

DETERERL 095/2017

A La : Comisión Permanente de Recursos Naturales y Medio Ambiente

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

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

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

Asunto : Opinión Proyecto de Ley General de Aguas Potable y
Saneamiento.

Referencia : Oficio No. 01041, de fecha 07 de marzo del 2017
(Expediente No. 00247-2017-PLE-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 ley indicado en el asunto. Después de analizar dicho proyecto tenemos a bien expresarle lo siguiente:

Contenido

PRIMERO: Se trata del proyecto de ley que tiene por objeto establecer la organización institucional del sector de agua potable y saneamiento, incluyendo el desarrollo de las tareas vinculadas a la formulación de políticas públicas, a la planificación y al financiamiento del sector; a la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento tanto en el ámbito urbano como rural y a la regulación, fiscalización y control integral del desempeño de todos los actores involucrados en estas actividades.

SEGUNDO: Este proyecto fue presentado por el señor: **Félix María Nova Paulino** Senador de la Republica por la Provincia Monseñor Nouel, depositado en fecha 01 de marzo del 2017.

Faculta Legislativa Congresual

La Facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está sustentada en el artículo 93, numeral 1) 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”

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 N° 5852 de fecha 29 de marzo de 1962 y sus modificaciones sobre Dominio de Aguas Terrestres y Distribución de Aguas Públicas y las leyes que la modifican y complementan.
- 3) La Ley N° 5994 Y sus Reglamentos, de fecha 30 de julio de 1962, que crea el Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillados - INAPA, y sus reglamentos.
- 4) La Ley N° 6 del 8 de septiembre de 1965 que crea el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos - INDRHI y su Reglamento N° 1558 del 29 de Junio de 1966.
- 5) La Ley N° 305, del 23 de mayo de 1968, que establece una zona marítima de 60 metros de ancho en costas, playas, ríos, lagos y lagunas.
- 6) La Ley N° 487 del 15 de octubre de 1969, de Control de Explotación y Conservación de las Aguas Subterráneas.

- 7) La Ley N° 498 del 13 de abril de 1973, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD) y su Reglamento N° 3402 del 25 de abril de 1973.
- 8) La Ley N° 582 del 4 de abril de 1977, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santiago (CORAASAN).
- 9) La Ley N° 602 del 20 de mayo año 1977 que crea la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR)
- 10) La Ley N° 89 del 16 de mayo de 1997, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Moca (CORAAMOCA).
- 11) La Ley N° 142-97 del 1ro de julio de 1997, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Puerto Plata (CORAAPLATA).
- 12) La Ley N° 385-98 del 18 de agosto de 1998, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de la Romana (CORAAROM).
- 13) La Ley N° 64-00 del 18 de agosto del año 2000, Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- 14) La Ley General de Salud, N° 42-01 del 8 de marzo del 2001,
- 15) La Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, N° 200-04, del 28 de julio del 2004
- 16) La Ley N° 93-05 del 26 de febrero 2005, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Monseñor Nouel (CORAAMON).
- 17) La Ley General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, N° 358- 05, del 09 de septiembre de 2005.
- 18) La Ley N° 512-05 del 22 de noviembre 2005, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Vega (CORAAVEGA).
- 19) La Ley N° 496-06, del 28 de diciembre del 2006, que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo;
- 20) La Ley N° 428-06 del 21 de noviembre 2006, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Boca chica (CORAABO).
- 21) Ley No. 41-08 de Función Pública
- 22) La Ley N° 42-08 sobre la Defensa de la Competencia, G. O. No. 10458, del 25 de enero de 2008.
- 23) La Ley N° 01-12 - Ley Orgánica de la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2030.
- 24) La creación con carácter transitorio, por el Decreto N°465-11, del Consejo Directivo para la Reforma y Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento.

- 25) La creación por el Decreto N° 249-06 del 2 de noviembre de 2006, de la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Punta Cana (CORAACANA).
- 26) La Norma N° 436 de la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (NORDOM - 436), que regula las descargas de aguas residuales.

Análisis Legal.

El proyecto de ley objeto de nuestro estudio ha sido revisado y se han observado los siguientes criterios:

En cuanto a los vistos que son los textos legales que ha investigado el legislador para presentar un proyecto de ley, para su elaboración es necesario tomar en cuenta ciertos parámetros tales como : la identificación precisa de la norma jurídica, su nombre correcto, numeración y fecha de entrada en vigencia, en cuanto a su presentación la misma debe ser ordenada según la jerarquía constitucional de los textos normativos y dentro de ella respetando la cronología de la misma, en tal sentido, hemos observado que los antecedentes legales algunos no presentan la estructura que se recomienda, por lo tanto, sugerimos realizar una readecuación de los mismos por ejemplo sustituir :

VISTA: La Ley No. 41-08 de Función Pública por

“VISTA: La Ley No. 41-08 del 16 de enero del 2008, de Función Pública y Crea la Secretaría de Estado de Administración Pública.”

2) El proyecto de ley en sus artículos 12, 13 y 14 habla de la creación, misión e integración de la Comisión Nacional de Agua Potable y Saneamiento, en ese sentido debemos señalar lo siguiente: el artículo 12 establece ***“...Este organismo se relacionará con el Poder Ejecutivo a través del Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo, Presidente de su Directorio...”***; el artículo 13 dice: ***“Tendrá la misión de formular las políticas, planes, estrategias y cursos de acción del Gobierno Central, de acuerdo a los objetivos establecidos en la Constitución de la República, la Estrategia Nacional de Desarrollo y la presente Ley, para el desarrollo a corto, mediano y largo plazo de los servicios de agua potable y saneamiento; así como el alcance de su función indicado en el Artículo 11° de la presente Ley.”*** El artículo 14 por su parte habla: ***“El Directorio de la Comisión Nacional de Agua Potable y Saneamiento estará presidido por el Ministro de Economía Planificación y Desarrollo e integrado por un Director General y los Directores de Asuntos Legales, de Planificación y Desarrollo, de Financiamiento Sectorial, de Políticas de Servicios Urbanos y Periurbanos y de Políticas de Servicios Rurales.”***

Párrafo I - En caso de ausencia del Presidente lo sustituirá el Viceministro de Economía Planificación y Desarrollo.

Párrafo II - Todos los Directores serán designados por el Presidente de la República con una duración de su mandato de cuatro (4) años en sus funciones.” En tal sentido debemos señalar que la ley No. 247-12, del 14 de agosto del 2012, sobre Ley Orgánica de la Administración Pública en sus artículos 36 y 37 establece sobre las comisiones los siguientes criterios: “Comisionados y comisiones presidenciales e interministeriales. El o la Presidente de la República, la propuesta del Consejo de Ministros, podrá designar comisionados y crear comisiones presidenciales o interministeriales, permanentes o temporales, integradas por funcionarios o funcionarias públicos y personas especializadas, para el examen y consideración en la materia que se determine en el decreto de creación. Las comisiones presidencial es interministerial es también podrán tener por objeto la coordinación de criterios y el examen conjunto de materias asignadas a diversos ministerios. El decreto de creación determinará quién habrá de presidir las comisiones presidencial es interministeriales. Su dependencia funcional será al o a la Presidente de la República y su adscripción administrativa al Ministerio de la Presidencia. Sus conclusiones y recomendación es serán adoptadas por mayoría absoluta de votos. La creación de órganos temporales, tales como los programas, proyectos, consejos, comités, comisiones o comisionados, sean consultivos o decisorios, estará condicionada por una cláusula de caducidad automática al cabo del cumplimiento de su misión y por la suspensión de la atribución de recursos presupuestarios.

Artículo 37.- Participación en órganos colegiados. La participación de autoridades o Funcionarios públicos en órganos colegiados de dirección, consultivos o de coordinación, forma parte de las obligaciones inherentes a sus cargos, por lo que no será remunerada adicionalmente, y sólo tendrá lugar una dieta en función de su asistencia a las sesiones, de conformidad con las normas que se establezcan con tal propósito.” En tal sentido debemos señalar que la creación de las comisiones según la ley es a través de un Decreto, por lo que señalar su creación nos parece observable, en virtud de que las comisiones tienen requisitos establecido por la ley Orgánica de Administración Pública que deben ser tomados en consideración.

3) El artículo 21 del proyecto de ley establece la creación de la Superintendencia de Servicios de Agua Potable y Saneamiento, en ese sentido debemos señalar que la misma debe ser adecuada a los criterios establecidos en la ley No. 247-12, del 14 de agosto del 2012, sobre Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo en su artículo 52 establece: “*Todo ente descentralizado funcionalmente estará adscrito al*

ministerio que sea rector del sector de políticas públicas afines a su misión y competencias. El órgano de adscripción ejercerá el respectivo control de tutela sobre los entes públicos descentralizados que le estén adscritos, con el propósito de garantizar la coherencia política de la acción de gobierno, bajo el principio de unidad de la Administración Pública.” En tal virtud, sugerimos observar la ley a fin adecuar los artículos a la estructura que deben contener los Organismos autónomo.

4) El proyecto de ley establece en su artículo 25 el Consejo Directivo y establece lo siguiente: *“La Superintendencia de Servicios de Agua Potable y Saneamiento será dirigida por un Consejo Directivo de tres (3) miembros, nombrados por el Presidente de la República, con posterior acuerdo del Poder Legislativo y por un período de seis (6) años, que ocuparán en forma rotativa bienal los cargos de Presidente, Vicepresidente y Director.*

Párrafo I – El nombramiento de los miembros del Consejo Directivo surgirá de Concurso Público convocado para ello por el Ministerio de la Presidencia.

Párrafo II - Tendrán dedicación exclusiva...

Párrafo III - La reglamentación de la presente Ley establecerá la metodología a ser aplicada para la rotación de los miembros del Consejo Directivo en los cargos de Presidente, Vicepresidente y Director.

Párrafo IV - La reglamentación de la presente Ley establecerá las reglas del Concurso Público para la designación, atendiendo a los principios de publicidad, competencia, transparencia y eficacia.”

Sin embargo debemos señalar que la Ley No. 247-12, del 14 de agosto del 2012, sobre Ley Orgánica de la Administración Pública establece en su artículo 35 dice que los Consejos consultivos la ley podrá crearlos en el ámbito nacional, sectorial, intersectorial, local o interterritorial, con carácter permanente, integrado por autoridades públicas y personas representativas de la sociedad civil y los grupos minoritarios, para la consulta de las políticas públicas sectoriales que determine el Decreto de creación; así mismo dice que la ley o decreto de creación respectivo determinará la integración de la representación de los sectores organizados, económicos, laborales, sociales y culturales y de cualquier otra índole, su organización interna; su funcionamiento y su dependencia al ministerio a fin a su Misión. Los consejos consultivos están adscritos a los ministerios que les competen y cuando tengan una vocación transversal, intersectorial o interterritorial estarán adscritos al Ministerio de la Presidencia de la República. La participación en los consejos consultivos es un servicio honorífico regido bajo el principio de gratuidad y

sólo podrá dar lugar al reembolso de los gastos incurridos en el ejercicio de la función del consejo, en tal sentido atendiendo a lo que hemos planteado resulta inadecuado establecer una exclusividad en el cargo de miembro del consejo en virtud de que el mismo es un servicio gratuito que no le permitirá sostenerse económicamente, en ese mismo orden entendemos innecesario el concurso para su elección por las mismas razones.

Impacto de la Vigencia

El proyecto de ley tiene por objeto establecer la organización institucional del sector de agua potable y saneamiento, incluyendo el desarrollo de las tareas vinculadas a la formulación de políticas públicas, a la planificación y al financiamiento del sector; a la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento tanto en el ámbito urbano como rural y a la regulación, fiscalización y control integral del desempeño de todos los actores involucrados en estas actividades, en tal sentido nos parece oportuno observar la necesidad de adecuar los criterios establecido por la ley Orgánica de Administración Pública con relación a la creación de comisiones, consejos consultivos, entes y órganos del estado, a fin de mantener la homogeneidad en la estructura de los sectores involucrados con el estado.

Análisis Constitucional

Luego de análisis y estudio del Proyecto de Ley General de Aguas Potables y Saneamiento, debemos indicar que en el artículo 21 establece: ***“Crease la Superintendencia de Servicios de Agua Potable y Saneamiento, con personalidad jurídica de derecho público, con patrimonio propio y capacidad para adquirir bienes o servicios, ejercer derechos y contraer obligaciones. Este organismo se relacionará directamente con el Poder Ejecutivo según se establezca en la reglamentación de la presente Ley.***

La Superintendencia tendrá autonomía técnica, funcional, administrativa, financiera y patrimonial en el ejercicio de sus atribuciones y contará con su propio régimen profesional de recursos humanos.

Párrafo I - Esta Superintendencia tendrá su domicilio en la Ciudad de Santo Domingo y podrá establecer oficinas regionales, cuando así lo requiera el mejor ejercicio de sus funciones.”; en tal sentido, debemos señalar que de acuerdo a la Constitución de la República en su artículo 141 que establece: ***“La ley creara organismos autónomos y descentralizados en el Estado, provistos de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica. Estos organismos estarán adscrito al Sector de la administración compatible con su actividad , bajo la***

vigilancia de la ministra o ministro titular del sector . la ley y el poder Ejecutivo regularan las políticas de desconcentración de la administración pública”, sugerimos dada la naturaleza del proyecto de ley en estudio, que el mismo debe ser adscrito al ministerio afín a la materia.

Análisis lingüístico y de la Técnica Legislativa

1. Sugerimos eliminar del título el término **“PROYECTO DE”**, en virtud de que el mismo responde al estado del expediente, y no al nombre que llevara el mismo una vez curse los trámites legislativos y sea convertido en ley. Al respecto el Manual de Técnica Legislativa en el punto 4.1.1.2, sobre el título establece: ***“El texto normativo debe ser introducido por un título general que precise el objeto del proyecto de ley”***.
2. En los considerandos sugerimos enumerarlos, esto con la finalidad de garantizar su correcta ubicación dentro del texto normativo. Sugerimos hacerlo de la siguiente forma:

CONSIDERANDO PRIMERO.....;
CONSIDERANDO SEGUNDO.....;

- a. Hemos observado que el proyecto de ley establece títulos, sin embargo debemos señalar que el desglose de las normas y su agrupamiento en distintos niveles depende de la extensión del texto de la ley y de su complejidad, en tal sentido la presente normativa no requiere de un ordenamiento tan diferenciado por lo que sugerimos el ordenamiento sistemático siguiente: **Capítulos/Secciones/Artículos/Párrafo**, en virtud de que dote de claridad la ley.
3. Observamos la utilización de literales en la división de los artículos que dividen su contenido en acápite, al respecto es preciso señalar que los literales son subdivisiones de los numerales, por lo que sugerimos que las divisiones en acápite sean realizadas en numerales. Proponemos hacerlo en todos los lugares dentro del texto normativo que así lo amerite.

4. Observamos que los artículos utilizan el símbolo de grado en su redacción: "**Artículo 10º**", lo cual es incorrecto su uso en las redacciones de los textos normativos, por lo que recomendamos su eliminación.
5. Observamos artículos cuyo contenido encierran más de un mandato, por lo que sugerimos que sean separados y que estos pasen a formar nuevos artículos o párrafos, ya que los artículos son unidades básicas uninormativas de las leyes, entendiéndose por esto que los mismos solo pueden contener un solo mandato. Del mismo modo sugerimos que el contenido de la parte capital del artículo sea colocado inmediatamente después del epígrafe. De lo antes señalado presentamos en siguiente ejemplo:

Artículo 32º - Licencia o Autorización de Prestación

Todo prestador de servicios de agua potable y saneamiento o de algunas de las etapas que los componen, deberá estar habilitado para la prestación mediante una Licencia o Autorización de Prestación otorgada por la Comisión Nacional de Agua Potable y Saneamiento conferida de acuerdo a las condiciones establecidas en la presente Ley y sus normas reglamentarias. Será condición para el otorgamiento de esta Licencia o Autorización, que se constituya una persona jurídica cuyo único objeto social sea la prestación del servicio de agua potable y saneamiento. (Artículo Original Proyecto de Ley)

Redacción alterna:

Artículo 32. Licencia o Autorización de Prestación. *Todo prestador de servicios de agua potable y saneamiento o de algunas de las etapas que los componen, deberá estar habilitado para la prestación mediante una Licencia o Autorización de Prestación otorgada por la Comisión Nacional de Agua Potable y Saneamiento conferida de acuerdo a las condiciones establecidas en la presente Ley y sus normas reglamentarias.*

Artículo 33. Condición. *Es condición indispensable para el otorgamiento de la Licencia o Autorización, que se constituya una persona jurídica cuyo único objeto social sea la prestación del servicio de agua potable y saneamiento.*

6. Sugerimos que en las referencias externas se usa indistintamente el símbolo de grado encima del artículo y en otros solo el número del artículo, por lo que

recomendamos que solo la utilización del número del artículo, del mismo modo sugerimos que se eviten la utilización de abreviaciones, ejemplo :

“De acuerdo a lo establecido en el Art. 147° inc.2 de la Constitución de la República”

El modo correcto de hacer la referencia es el siguiente: ***“De acuerdo a lo establecido en el numeral 2, del artículo 47, de la Constitución de la República Dominicana”***

7. Observamos en el presente proyecto de ley un gran número de temas dispersos y entre mezclados, por lo que sugerimos que los mismos sean reubicados y agrupados en los capítulos que correspondan, tal es el caso de la parte final que contiene definiciones, las cuales sugerimos que sean enviadas al Capítulo II “DE LAS DEFINICIONES”
8. Observamos un gran número de párrafos gramaticales que no se encuentran identificado, por lo que sugerimos que los mismos sean identificados con la palabra párrafo, y la numeración según sea el caso que corresponda, esto con la finalidad de asegurar la ubicación de los mismos dentro del texto normativo.
9. En cuanto a las disposiciones transitoria, hemos observado que el proyecto presenta un título con tres artículo, sin embargo debemos señalar que las derogaciones son parte de las disposiciones finales, por lo que sugerimos que los artículos sean agrupados en la parte final del texto normativo, donde se agrupan aquellas disposiciones que incorporan en el texto normativo situaciones especiales originadas con motivos: derecho intemporal, disposiciones provisionales, reglamentarias, de derogación, de la entrada en vigor, de la perdida de la vigencia, es por esta razón que se deben establecer y diferenciar este tipo de normas iniciando una nueva numeración en ordinal femenino, por lo que sugerimos se cree dos títulos uno sobre las “Disposiciones Transitorias” y otro sobre las “Disposiciones Finales” en las finales incluya lo relativo a la derogación y entrada en vigencia.

10. Observamos que artículo 177 establece: *“La presente Ley deroga toda Ley, Decreto, Resolución y cualquier otra disposición en cuanto le sea contraria”*. Al respecto es preciso señalar que el Manual de Técnica Legislativa en su punto 6.3 sobre derogaciones, establece *“Las derogaciones de las leyes deben ser hechas con toda precisión, indicando con certeza las leyes por su número y su nombre completo, evitándose las derogaciones genéricas e indeterminadas, pues las mismas generan incertidumbre y le restan calidad a la ley.”* Por antes señalado sugerimos sea identificada de manera precisa las normas a derogar.

11. Sugerimos la creación de un artículo que establezca la entrada en vigencia del proyecto, sugerimos hacerlo de la siguiente forma:

DISPOSICIÓN FINAL

Única. Entrada en vigencia. Esta ley entra en vigencia después de su promulgación y publicación según lo establecido en la Constitución de la República y transcurridos los plazos fijados en el Código Civil Dominicano.

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

Atentamente,

Wenel D. Feliz F.
Director

WF/rc