

AÑO DE LA ATENCION INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA.-

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

Santo Domingo D.N.

DETEREL 043/15.

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

Asunto : **Opinión Proyecto de Ley que Crea La Corporación
de Acueducto y Alcantarillado de la Provincia San
Juan.**

Ref. : **Exp. No. 02174-15, Oficio No. 000713 d/f 9/03/15.**

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:

PRIMERO: Esta iniciativa legislativa tiene por objeto crear la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de la Provincia de San Juan de la Maguana.

SEGUNDO: Este proyecto proviene del Senador Félix Bautista, y depositado el 19 de enero del 2015.

Facultad Legislativa Congressional:

La facultad legislativa congressional para legislar sobre esta materia esta 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”.

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

VISTA: La Constitución de la República Dominicana.

VISTA: La Ley No. 64-00, del 18 de agosto de 2000, que Crea la Secretaria de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales;

VISTA: La Ley No. 89-97, del 16 de mayo de 1997, que Crea la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Moca (CORAAMOCA);

VISTA: La Ley No. 582, del 4 de abril de 1977, que Crea la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santiago (CORAASAN);

VISTA: La Ley No. 498, del 13 de abril de 1973, que Crea La Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD);

VISTA: La Ley No. 487, del 15 de octubre de 1969, de Control de la explotación y Conservación de las Aguas Subterráneas;

VISTA: La Ley No. 6, del 8 de septiembre de 1965, que crea el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI);

VISTA: La Ley No. 5852, del 29 de marzo de 1962, Sobre dominio de aguas terrestres y distribución de aguas públicas;

VISTA: La Ley No. 5994, del 30 de julio de 1962, que crea al Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillado.

Análisis Legal.

La presente iniciativa tiene por finalidad principal crea la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de la provincia San Juan, *“como una entidad pública autónoma con personalidad jurídica, patrimonio propio e independiente y duración ilimitada, provista de todos los artículos inherentes a tal calidad, con plena capacidad para contratar, adquirir y contraer obligaciones y actuar en justicia”*

Al tratarse de la creación de un órgano se precisa revisar la Ley No. 247-12, del 14 de agosto de 2012, Ley Orgánica de la Administración Pública, que en sus articulados 7 y 51 establece los requisitos para la creación de entes y órganos administrativos.

Después de analizar el Proyecto de Ley y Vista la Ley No. 247-12, observamos que la iniciativa NO contempla la adscripción de la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de la provincia San Juan al sector de la administración compatible con su actividad, por lo que se recomienda su adscripción al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

En cuanto a la creación del Consejo de Administración, se otorga la presidencia del Consejo a “El presidente de la CORAASANJUAN, el cual es designado por el Poder Ejecutivo y quien además, preside el consejo”¹; cuando lo legalmente correcto es otorgar la presidencia del Consejo al Ministerio al cual está adscrito el órgano, que en el caso de la especie, es Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. El Director Ejecutivo debe formar parte del Consejo, pero con derecho a voz y sin voto.

En relación a los **Vistos** que son los *“textos legales que ha investigado el legislador para presentar un proyecto de ley”*, para su elaboración se precisa identificar la norma jurídica en el siguiente orden establecido:

- 1) Por su número,
- 2) Por su fecha y
- 3) Por su nombre correcto,

Respecto a la Ley que crea La Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo, no es la Ley No. 582, sino la Ley No. 498.

La Ley No. 582, es la que crea la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santiago.

Observamos que los antecedentes legales no presentan lo anteriormente señalado, por lo que recomendamos la siguiente redacción alterna:

¹ Artículo 7, literal a) del proyecto de ley.

VISTA: La Constitución de la República Dominicana.

VISTA: La Ley No. 64-00, del 18 de agosto de 2000, que Crea la Secretaria de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales;

VISTA: La Ley No. 89-97, del 16 de mayo de 1997, que Crea la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Moca (CORAAMOCA);

VISTA: La Ley No. 582, del 4 de abril de 1977, que Crea la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santiago (CORAASAN);

VISTA: La Ley No. 498, del 13 de abril de 1973, que Crea La Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD);

VISTA: La Ley No. 487, del 15 de octubre de 1969, de Control de la explotación y Conservación de las Aguas Subterráneas;

VISTA: La Ley No. 6, del 8 de septiembre de 1965, que crea el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI);

VISTA: La Ley No. 5852, del 29 de marzo de 1962, Sobre dominio de aguas terrestres y distribución de aguas públicas;

VISTA: La Ley No. 5994, del 30 de julio de 1962, que crea al Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillado;

IMPACTO DE LA VIGENCIA.

La presente iniciativa es un estímulo a la inversión, desarrollo e innovación tecnológica para la provincia San Juan, dotando de un real y efectivo servicio de agua potable y manejo de todo el sistema de alcantarillado, promoviendo una mejor calidad de vida y el acceso oportuno de los servicios públicos de la provincia. Por lo que entendemos que el proyecto es factible y viable, y requiere de su pronta aprobación.

Análisis Constitucional

Luego de análisis y estudio del Proyecto de Ley que Crea la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de la Provincia San Juan (CORAASANJUAN), tenemos a bien sugerir lo siguiente:

1. Algunos nombres de instituciones públicas utilizados en el cuerpo del proyecto, no corresponden con los términos constitucionales dados a las mismas, por lo debemos referirnos al análisis técnico legislativo de este informe, con la finalidad de sustituir tales términos, con los establecidos por la Carta Magna;
2. En cuanto al artículo 1 del proyecto que crea la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de la provincia San Juan (CORAASANJUAN), observamos que, por la naturaleza de la norma, estamos en presencia de la creación de un organismo autónomo y descentralizado del Estado, al respecto, la Constitución de la República establece en el artículo 241, que tales organismos deben de estar adscritos al sector de la administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia del ministro o ministra titular del sector. Por tanto, sugerimos crearle la referida adscripción.

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 tramite 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*”.
- 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 Provincia San Juan; 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 todos los municipios que la conforman”.

3).-En el artículo 4 sugerimos sustituir: *La CORAASANJUAN “tiene por objeto:” por “tiene las siguientes atribuciones:”*

Observamos que el artículo 4 establece atribuciones del consejo que son de tipo ejecutoria propias de la dirección ejecutiva, al respecto es preciso señalar que los consejos trazan las políticas y el director ejecutivo es el encargado de la ejecución de las misas, 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”.

4.-Observamos que el presente proyecto de ley utiliza literales para la división en acápite 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)....

5.-Observamos que el literal h, del artículo 4 hace mención de la Secretarías de Estado de las Fuerzas Armadas y de la de Medio Ambiente y Recursos Naturales sean sustituidos por Ministerios de Estado o Ministros/as, de Estado según sea el caso, esto con la finalidad de adecuarlos a los cambios que al tenor han sido establecidos en la última modificación de la Constitución de la República Dominicana. **(Ver los artículos 134y135, de la Constitución de la República del 26 de enero del 2010) y el Decreto número 56-10, del 8 de febrero del 2010).**

6.-Observamos que el literal g del artículo 4 del presente proyecto de ley establece: ***“Los planes, proyectos y programas de la CORAASANJUAN deben de estar en consonancia con los del gobierno central”***. Entendemos que es innecesario que la norma establezca en su parte dispositiva este mandato ya que todo organismo de servicio público creado por ley debe enmarcar sus actuaciones acordes con las del órgano de gobierno para garantizar las ejecutorias y la institucionalidad. Por lo antes expresado sugerimos su eliminación.

7- El literal a del artículo 7 expresa: **“El Presidente de la CORAASANJUAN, 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.)**

8.- El literal b del artículo 7 que versa sobre la composición del consejo de directores establece: **“Los Síndicos de los municipios de las provincias San Juan”**. 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)**. Por otra parte es preciso señalar que la provincia San Juan está compuesta por seis municipios, lo que implica que el consejo directivo estaría compuesto por seis alcaldes, lo que sumados a los demás miembros que establece la norma haría un total de quince miembros lo que lo haría un consejo supernumerario que en la práctica dificulta la toma de decisiones. Para este aspecto sugerimos sea escogido un representante ante el consejo entre los alcaldes de los municipios que conforman la provincia. En otro aspecto si bien es cierto que conforme a las facultades que le otorga la Constitución y las leyes, el alcalde es el responsable de la dirección, administración y ejecución del gobierno municipal, en la práctica sus ejecutorias quedan centralizadas en las ciudades cabeceras del municipio correspondiente, quedando a cargo de los distritos municipales la realización de las obras que demanda sus respectivas comunidades; en este aspecto la Constitución de la República en su artículo 199 sobre administración local les otorga a los distritos municipales la calidad de **“personas jurídicas de derecho público, responsables de sus actuaciones, con patrimonio propio y autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo”**; por lo que interpretando la voluntad del legislador que es aumentar la participación democrática de la población en la solución de sus problemas más cercanos a través de la descentralización, sugerimos que sea incluido dentro del consejo un director elegido por los directores de los distintos distritos municipales que conforman los municipios de la provincia San Juan.

9-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. (Artículo 141 de la Constitución de la República). De todo lo antes señalado presentamos la redacción alterna del artículo en cuestión:

Artículo 7. Composición. El Consejo de Directores de la CORAASANJUAN está compuesto por:

- 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 escogido en consenso por los demás alcaldes de los diferentes municipios que integran la provincia San Juan;*
- 4) *Un director o directora escogido en consenso por los demás distritos municipales de los diferentes municipios que integran la provincia San Juan;*
- 5) *Un representante no gubernamental electo por el Consejo de Desarrollo Provincial de la provincia;*
- 6) *El Director Ejecutivo de la CORAASANJUAN, que funge como secretario con voz, pero sin voto.*

10.- El artículo 8 establece: ***“El Consejo de Directores debe trazar la política a seguir por la CORAASANJUAN, 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 CORAASAJUAN tiene las siguientes atribuciones:.....”

11.-Del mismo modo sugerimos que la parte que expresa: ***“El Consejo de Directores debe trazar la política a seguir por la CORAASANJUAN 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 ser parte de las mismas.

12.-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.

13.-El artículo 14 expresa:

Artículo 12. Patrimonio. La CORAASANJUAN 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 la provincias San Juan 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 y operación de la CORAASANJUAN, 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 San Juan y Elías, Piña 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 multitemático, 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 los 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 CORAASANJUAN 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 CORAASANJUAN como aportes, todas las instalaciones que integran el sistema de abastecimiento de agua potable y alcantarillado de la provincia San Juan, 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 CORAASANJUAN todos los bienes muebles e inmuebles que se utilicen en la administración, operación y mantenimiento de los acueductos y el alcantarillado de la provincia San Juan y demás edificaciones del INAPA y cualquier otro bien y derecho que pueda servir.

14.-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”**.

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.

Atentamente,

Wenel D. Feliz.
Director