



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

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DITEREL 283/2018.

A la : Comisión Permanente de **Recurso Naturales y Medio Ambiente**

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

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

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

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley que regula la Explotación, uso y Aprovechamiento de Recurso de Agua De la República Dominicana.

Referencia : **Oficio No.002746,** de fecha 03 de septiembre del 2018
Expediente No. (00732-2018-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 ley indicado en el asunto. Después de analizar dicho proyecto tenemos a bien expresarle lo siguiente:

Contenido del proyecto de ley:

PRIMERO: Se trata de un proyecto de ley que tiene por objeto regular la explotación, uso y aprovechamiento del recurso agua, así como la preservación de su calidad y cantidad para lograr el desarrollo sustentable de la Nación.

SEGUNDO: Dicho proyecto fue presentado por el señor Adriano de Jesús Sánchez Roa, Senador de la República por la provincia Elías Piña, en fecha 15 de agosto del 2018.

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:



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

"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 en las siguientes disposiciones legales:

- 1) La Constitución política de la República.
- 2) La Ley No. 5822, del 29 de marzo del 1962 y sus modificaciones, sobre Dominio de Aguas Terrestres y Distribución de Aguas Públicas,
- 3) La Ley No. 6, del 8 de septiembre del 1965 y sus modificaciones, que crea el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI);
- 4) La Ley No. 64-00, del 25 de julio del 2000, Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Impacto de la Vigencia

Es importante señalar que el proyecto de ley desconcentra el sector agua, ya que distribuye la competencia en el seno de la misma entidad jurídica a fin de garantizar especializar el ejercicio de la competencia.

La gestión integrada de los recursos hídricos, superficiales y del subsuelo, a partir de las cuencas hidrológicas en todo el territorio nacional, lo establece como factor fundamental y primario para garantizar el suministro de agua, la descentralización y eficientización de la gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica, a través de los Distritos de Agua de índole gubernamental y de los Consejos de Cuenca de composición mixta, con participación de los tres sectores básicos, gobierno, usuarios del agua y organizaciones de la sociedad, en la preservación, administración, planificación, vigilancia y mejoramiento de las cuencas con el fin de darle cumplimiento a la Constitución de la República en su artículo 15 que establece: que el recurso hídrico constituye patrimonio nacional estratégico de uso público



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

inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida . el consumo humano del agua tiene prioridad sobre cualquier otro uso y el estado proveerá la elaboración e implementación de políticas efectivas para la protección de los recursos hídricos de la nación"

En tal sentido es deber del Estado de satisfacer la demanda creciente de agua de la población, en cantidad y calidad, presente y futura, que posibilite el desarrollo económico y social sostenible de la Nación.

Es oportuno establecer que actualmente se encuentra conformada una subcomisión de trabajo, de la cual esta Dirección es miembro y que está aportando otros elementos de importancia para la adecuación de la norma.

Análisis Legal

Después de analizar el proyecto de ley en el aspecto legal hemos observado lo siguiente:

1. Los **VISTOS** son **"textos legales que ha investigado el legislador para presentar un proyecto de ley"**, los vistos no constituyen meras menciones de las disposiciones relacionadas, sino que dan sustento a la norma, permiten conocer la coherencia con el sistema jurídico, la legislación vigente y prohija la optimización de la aplicación, en tanto facilita la identificación de las normativas existentes sobre el objeto de la nueva ley. De igual manera para su elaboración se precisa identificar la norma jurídica en el siguiente orden: por su número, fecha y nombre correcto, y en orden cronológico. En tal sentido, observamos que el presente proyecto de ley los antecedentes legales no presentan lo anteriormente señalado, en razón de lo antes dicho sugerimos colocar los vistos de la siguiente manera:

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

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

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

2. El proyecto de Ley en su artículo 7 establece: "El Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI) es la máxima autoridad en materia de aguas nacionales y se constituye en el ente superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la



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

República Dominicana, en materia de la gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control, y protección de estos recursos." En tal sentido debemos señalar que de acuerdo al artículo 141 de la Constitución de la República, los organismos autónomos y descentralizados en el Estado, provistos de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica... estarán adscritos 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 los servicios de la administración pública",

- 2.1 En ese mismo tenor el artículo 7 de la ley No. 247--12, del 14 de agosto del 2012, Ley Orgánica de la Administración Pública establece los requisitos exigidos para la creación de entes y órganos administrativos, de la siguiente manera: "Determinación de su forma organizativa, su ubicación en la estructura de la Administración Pública y su adscripción funcional y administrativa;...".
- 2.2 En ese mismo orden el artículo 52 de la ley No. 247--12, del 14 de agosto del 2012, Ley Orgánica de la Administración Pública establece: Adscripción y control de tutela. Todo ente descentralizado funcionalmente estará adscrito al ministerio que sea del sector de políticas públicas afines a su misión y competencia. El órgano de adscripción ejercerá el respectivo control de tutela sobre los entes públicos descentralizados que le estén adscrito, con el propósito de garantizar la coherencia política de la acción de gobierno, bajo el principio de unidad de la administración pública.
- 2.3 En tal sentido atendiendo a lo antes explicado, tenemos a bien sugerir que sea agregado al artículo 7 del proyecto de ley el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales como órgano de adscripción por ser el ministerio cuya actividad es compatible con la naturaleza del el tema.
3. El artículo 8. Del proyecto de ley establece la Composición del Instituto Nacional de Recurso Hidráulicos de la siguiente manera: "El Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI) está compuesto por un Consejo Directivo y una Dirección Ejecutiva, como órganos básicos de consulta, dirección y administración de las aguas nacionales." Sin embargo debemos señalar que la Ley No. 247--12, del 14 de agosto del 2012, Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 51 numeral 4 dice: "Su estructura organizativa interna a nivel superior, con indicación de sus órganos administrativos y el señalamiento de su jerarquía y atribuciones" por lo que tenemos a bien sugerir, atendiendo a lo antes expuesto la adicción de los siguientes órganos :



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

Distrito de Agua, Sub- Consejo de Cuenca, Organismos Sectoriales, Comité Nacional de Operadores de Presa.

4. Es importante señalar que estas estructuras tales como : : "Distrito de Agua, Sub- Consejo de Cuenca, Organismos Sectoriales, Comité Nacional de Operadores de Presa" deben ser revisadas a fin cumplir con la Ley No. 247--12, del 14 de agosto del 2012, Ley Orgánica de la Administración Pública.

Análisis Constitucional

Luego de análisis y estudio del Proyecto de Ley de Aguas debemos indicar, que el Capítulo IV "De los Recursos Naturales", artículo 15, de la Constitución establece que:

"El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida. El consumo humano del agua tiene prioridad sobre cualquier otro uso. **El Estado promoverá la elaboración e implementación de políticas efectivas para la protección de los recursos hídricos de la Nación.**

Párrafo.- Las cuencas altas de los ríos y las zonas de biodiversidad endémica, nativa y migratoria, son objeto de protección especial por parte de los poderes públicos para garantizar su gestión y preservación como bienes fundamentales de la Nación. Los ríos, lagos, lagunas, playas y costas nacionales pertenecen al dominio público y son de libre acceso, observándose siempre el respeto al derecho de propiedad privada. La ley regulará las condiciones, formas y servidumbres en que los particulares accederán al disfrute o gestión de dichas áreas."

Es así que el precedente artículo define el agua como patrimonio nacional, el consumo humano del agua es prioritario sobre cualquier otro uso y el papel esencial del Estado dominicano es el de desarrollar políticas efectivas tendentes a la protección de este recurso hídrico.

En ese sentido, luego de lo expresado por nuestra Carta Magna sobre la naturaleza del proyecto de ley en estudio, entendemos que el mismo se mantiene consono con los preceptos constitucionales al respecto.



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

Análisis de la Técnica Legislativa

Después de analizar el proyecto de ley en cuanto al aspecto lingüístico y de la técnica legislativa, ENTENDEMOS oportuno hacer los siguientes señalamientos:

1- Sugerimos en el título la eliminación de la frase "**Proyecto de**", en el entendido que la misma representa el estado de la iniciativa al momento de ser depositada en la cámaras legislativas para su estudio, no así el título que llevará la ley una vez sea aprobada, Al respecto el Manual de Técnica Legislativa, en el punto 5.2" expresa: "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". De lo antes señalado sugerimos la siguiente redacción:

"Ley que regula la Explotación, uso y Aprovechamiento de Recurso de Agua de la República Dominicana".

2. El artículo 3 de la iniciativa legislativa se refiere a los principios y enumera 8 principios en los que se fundamenta el texto legislativo, sin embargo del estudio de los mismos hemos observado, que si bien es cierto que los principios no constituyen normas, tal como lo establecen los criterios técnicos legislativo, no menos cierto es que los mismo representa una guía de actuación para garantizar los derechos de las partes y viabilizar el proceso y el procedimiento que se trate, los mismo deben ser claros y precisos y explicar el contenido y su alcance y deben ser colocados en la ley todos aquellos que sean necesarios y que se vinculen con la aplicación de la norma, a fin de garantizar la seguridad jurídica, por lo que entendemos oportuno sugerir la adición de algunos principios que servirían para la optimización de la norma tales como: **El Principio del Recurso Hídrico como bien de Dominio Público.**

3. El artículo 5 de la sección IV de la iniciativa legislativa establece: **Artículo 5. Definiciones. Para los efectos de esta Ley se entiende por:**

1. **Agua:** Sustancia formada por la combinación de un volumen de oxígeno y dos de hidrógeno, líquida, inodora, insípida, en pequeña cantidad incolora y verdosa o azulada en grandes masas.
2. **Aguas Nacionales:** Las aguas que llueven, se evaporan, forman nubes, se infiltran y forman acuíferos y lagunas o fluyen sobre la superficie territorial de la República Dominicana, así como las que se encuentran dentro de la franja costera dentro del territorio de la nación dominicana.



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

3. **Acuífero:** Cualquier unidad geológica saturada y permeable capaz de transmitir cantidades significativas de agua bajo gradientes hidráulicos ordinarios o normales.

4. **Agua potable:** Agua con características físicas, químicas y biológicas aptas para el consumo humano... " en tal sentido, debemos señalar que de acuerdo a nuestro Manual de Técnica Legislativa en las leyes deben ser colocadas aquellas definiciones: " **Indispensable para la interpretación de la ley,** " de lo antes señalado se desprende que las definiciones son necesarias para garantizar la seguridad jurídica, toda vez que pueda ser identificada con toda claridad en la norma los términos y significados muy particulares o especializados sobre la materia que se legisla, en el caso de la especie medio ambientales.

3.1. Observando las definiciones incluidas en la iniciativa legislativa, pudimos detectar la necesidad de adicionar otras, que aclaren el significado específico de términos que han sido utilizados en el texto Normativo tales como: **Servicios ambientales, Gestión integrada de los Recursos Hídricos, hidroeléctrica** entre otros términos contenidos en el cuerpo de la iniciativa y que requieren de ser agregados.

4. En cuanto a la sección V, del capítulo I que se encuentra dentro de las disposiciones iniciales que son las que tienen que ver con el objeto, ámbito de aplicación, definiciones etc., sugerimos que esta sección sea colocada dentro del capítulo X, que habla sobre la gestión hídrica nacional, ya que la sección V no forma parte de las disposiciones iniciales del proyecto por lo antes señalado.

5. El proyecto de Ley en su artículo 7 establece: **"El Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI) es la máxima autoridad en materia de aguas nacionales y se constituye en el ente superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la República Dominicana, en materia de la gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control, y protección de estos recursos."** En tal sentido debemos señalar que de acuerdo al artículo 141 de la Constitución de la República, los organismos autónomos y descentralizados en el Estado, provistos de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica... estarán adscritos 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 regularán las políticas de desconcentración de los servicios de la administración pública", En ese mismo tenor el artículo 7 de la ley No. 247-12, del 14 de agosto de 2012, Ley Orgánica de la Administración Pública establece los requisitos exigidos para la creación de entes



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

y órganos administrativos, de la siguiente manera: **"Determinación de su forma organizativa, su ubicación en la estructura de la Administración Pública y su adscripción funcional y administrativa;..."**.

6. En ese mismo orden el artículo 52 de la ley No. 247-12, del 14 de agosto de 2012, Ley Orgánica de la Administración Pública establece: Adscripción y control de tutela. Todo ente descentralizado funcionalmente estará adscrito al ministerio que sea del sector de políticas públicas afines a su misión y competencia. El órgano de adscripción ejercerá el respectivo control de tutela sobre los entes públicos descentralizados que le estén adscrito, con el propósito de garantizar la coherencia política de la acción de gobierno, bajo el principio de unidad de la administración pública.

7. En tal sentido atendiendo a lo antes explicado, tenemos a bien sugerir que sea agregado al artículo 7 del proyecto de ley el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales como órgano de adscripción por ser el ministerio cuya actividad es compactible con la naturaleza del el tema.

Recomendación de redacción alterna:

Artículo 7: "El Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI) es la máxima autoridad en materia de aguas nacionales y se constituye en el ente superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la República Dominicana, en materia de la gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control, y protección de estos recursos. Adscrito al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

8. El artículo 8. del proyecto de ley establece la composición del Instituto Nacional de Recurso Hidráulicos de la siguiente manera: **"El Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI) está compuesto por un Consejo Directivo y una Dirección Ejecutiva, como órganos básicos de consulta, dirección y administración de las aguas nacionales."** Sin embargo debemos señalar que la Ley No. 247--12, del 14 de agosto de 2012, Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 51 numeral 4 dice: "Su estructura organizativa interna a nivel superior, con indicación de sus órganos administrativos y el señalamiento de su jerarquía y atribuciones" por lo que tenemos a bien sugerir, atendiendo a lo antes expuesto la adicción de los siguientes órganos: Distrito de Agua, Sub- Consejo de Cuenca, Organismos Sectoriales, Comité Nacional de Operadores de Presa.



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

Redacción alterna sugerida:

Artículo 8. Composición del Instituto Nacional de Recurso Hidráulicos. El Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI) está compuesto por un Consejo Directivo y una Dirección Ejecutiva, como órganos básicos de consulta, dirección y administración de las aguas nacionales, Distrito de Agua, Sub-Consejo de Cuenca, Organismos Sectoriales, Comité Nacional de Operadores de Presa.

9. El proyecto de ley en su artículo 12 establece el cargo del Director y sus atribuciones, sin embargo debemos señalar que de acuerdo al Manual de Técnica Legislativa cada artículo debe contener una sola norma y cada norma debe estar contenida íntegramente en un artículo, por lo tanto sugerimos la creación de dos artículo uno que establezca el cargo del Director y su forma de ser escogido y otra sus atribuciones.

10. Sugerimos cambios de literales a numerales, en el artículo 104 del proyecto para mantener una homogeneidad con la Constitución. Según lo establecido el Manual de Técnica Legislativa que establece. "Literales: Son divisiones menores del artículo o de los incisos, y se identifican con letras minúsculas. Constituyen una identificación de las partes de un inciso o párrafo que expresa conceptos, ideas, elementos, etc."

Recomendación de redacción alterna:

Artículo 104. Obras con desviación del curso del agua. Las instituciones y/o entes individuales que construyan obras que impliquen desviación del curso de las aguas nacionales de su cauce o vaso, alteración al régimen hidráulico de las corrientes o afección de su calidad, al solicitar el permiso respectivo al INDRHI, deben presentar los planos y diseño del proyecto y el programa de ejecución de las obras que pretendan realizar, y demostrar que éste no afecta el flujo de las aguas ni los derechos de tercero aguas abajo. En estos casos:

- 1) El organismo de que se trate resolverá si acepta o rechaza el proyecto y en su caso, dará a conocer a los interesados las modificaciones que deban de hacer a éste para evitar que el cambio del régimen hidrológico de las corrientes no imponga riesgo a la seguridad de las personas y bienes, ni altere la calidad del agua o los derechos de terceros.
- 2) En el permiso emitido, el INDRHI, fijará los plazos aproximados para que los solicitantes realicen los estudios y formulen los proyectos definitivos, inicien las obras y las terminen.



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

- 3) El procedimiento a que se refiere este artículo se aplicará a las obras o trabajos que se realicen para dragar, desecar y en general, modificar el régimen hidráulico de los cauces, vasos, lagos, lagunas y demás depósitos de agua de propiedad nacional.

9. Observamos que el presente proyecto de ley contiene artículos cuyo contenido encierran varios mandatos. Tales son los casos de los artículos 38, 47, 49, 50, 52 y su párrafo, 57, 62, 64, 66, 67, 70, 71, 88, el numeral 2 del artículo 84, el párrafo del artículo 94, 100 y su numeral 3 y 4, párrafos I y II del artículo 105, 108, 110, 112, 118 y su párrafo, 121, 123, 128, 130, 131, 146, el párrafo del artículo 153, párrafo II del artículo 159, 183, 198. 207. Al respecto es preciso señalar que el artículo es la unidad básica de la ley, y el mismo debe de ser redactado respetando el principio de uninormatividad, que establece que los artículos deben poseer una sola regla, mandato, instrucción o precepto, debido a que la multiplicidad de reglas crea serias confusiones al momento de su aplicación, además de incomprensiones en su contenido. Por tal sentido sugerimos separarlos en párrafos o en nuevos artículos según el contenido complementa la parte capital del artículo, o establezca un nuevo mandato. Como ejemplo de lo anteriormente expresado vemos el artículo 38:

Artículo 38. Suspensión temporal del servicio. El Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI), podrá disponer la suspensión temporal del suministro de agua, cuando compruebe que las mismas han sido contaminadas por los titulares de derechos y permisos para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas, hasta que sean corregidas las causas que provocaron dicha contaminación.

Párrafo: En caso de que no se tomen las medidas correctivas correspondientes, el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI), podrá imponer la suspensión definitiva de la entrega de la dotación de agua y revocarse el derecho o permiso, sin menoscabo de que la infracción sea pasible de sanciones y penalidades económicas conforme a esta ley y la Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Después de analizar el proyecto de ley en el aspecto técnico legislativo y de técnica legislativa. **ENTENDEMOS** que la Comisión encargada del conocimiento del proyecto, se aboque a su estudio, tomando en cuenta los elementos antes indicados.

Atentamente,

Wenel D. Feliz.
Director

WF/rc