

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

“AÑO DEL BICENTENARIO DEL NATALICIO DE JUAN PABLO DUARTE”

Santo Domingo D.N.

DETEREL 056/2012.

A la : Comisión Permanente de Obras Públicas

Atención : 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 Proyecto de Ley de Agua Potable y
Saneamiento

Ref. : Oficios Nos. 000068 y 000583, de fecha 11 de marzo del
2013 (**Expediente No. 01379-2013-PLE-SE**)

En atención a su comunicación de referencia, en lo 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 regula el agua potable y saneamiento en la República Dominicana, y reforma las instituciones de este sector.

SEGUNDO: Este proyecto fue presentado por el señor Carlos Antonio Castillo Almonte, Senador de la República por la provincia San José de Ocoa en fecha 31 de enero del 2013.

Facultad Legislativa Congressional:

De acuerdo a la facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está fundamentada en el Art. 93 literal q de la Constitución que enuncia lo siguiente:

“Art. 93 literal q: 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

En el caso de la especie, se trata de una ley ordinaria que por su naturaleza requiere para su aprobación la mayoría absoluta de los votos presente cada cámara en virtud de lo que establece la Constitución de la República Dominicana en su artículo 113.

Desmante Legal

El Proyecto de Ley se fundamenta y toca las siguientes disposiciones legales:

- a) La Constitución de la República.
- b) La Ley No. 5852, del 29 de marzo del 1962 y sus modificaciones, sobre Dominio de Aguas Terrestres y Distribución de Aguas Públicas,
- c) La Ley No. 5994, del 30 de julio del año 1962, que crea el Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (INAPA).
- d) La No. 6, del 8 de septiembre del 1965 y sus modificaciones, que crea el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI),
- e) La Ley No. 305, del 23 de mayo de 1968, que establece que establece una zona marítima de 60 metros de ancho en costas, playas, ríos, lagos y lagunas.
- f) La Ley N° 487 del 15 de octubre de 1969, de Control de Explotación y Conservación de las Aguas Subterráneas.
- g) 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.
- h) La Ley N° 582 del 4 de abril de 1977, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santiago (CORAASAN).

- i) La Ley N° 602 del 20 de mayo año 1977 que crea la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR)
- j) La Ley N° 89 del 16 de mayo de 1997, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Moca (CORAAMOCA).
- k) La Ley N° 142-97 del 1ro de julio de 1997, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Puerto Plata (CORAAPLATA).
- l) La Ley N° 385-98 del 18 de agosto de 1998, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de la Romana (CORAAROM).
- m) La Ley N° 64-00 del 18 de agosto del año 2000, Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- n) La Ley General de Salud, N° 42-01 del 8 de marzo del 2001,
- o) La Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, N° 200-04, del 28 de julio del 2004
- p) La Ley N° 93-05 del 26 de febrero 2005, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Monseñor Nouel (CORAAMON).
- q) La Ley General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, N° 358- 05, del 09 de septiembre de 2005.
- r) La Ley N° 512-05 del 22 de noviembre 2005, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Vega (CORAAVEGA).
- s) La Ley N° 496-06, del 28 de diciembre del 2006, que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo;
- t) La Ley N° 428-06 del 21 de noviembre 2006, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Boca chica (CORAABO).
- u) La Ley No. 41-08 de Función Pública
- v) La Ley N° 42-08 sobre la Defensa de la Competencia, G. O. No. 10458, del 25 de enero de 2008.
- w) La Ley N° 01-12 - Ley Orgánica de la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2030.
- x) El Decreto N°465-11, del Consejo Directivo para la Reforma y Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento.
- y) El Decreto N° 249-06 del 2 de noviembre de 2006, de la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Punta Cana (CORAACANA).
- z) 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, Constitucional y de la Técnica Legislativa

Después de analizar el proyecto de Ley en los aspectos legales, constitucionales y de la técnica legislativa **ENTENDEMOS** oportuno hacer las siguientes observaciones:

1. El título del proyecto de Ley dice ***“Anteproyecto de Ley sobre Reforma del Sector Agua”***, en tal sentido tenemos a bien sugerir la eliminación de la frase ***Anteproyecto de*** en el entendido que la misma representa el estado en que se encuentra el expediente, no así el título que llevará la ley, por lo que proponemos la siguiente redacción alterna:

“Ley sobre Reforma del Sector Agua”

2. El proyecto de Ley contiene considerandos que atendiendo a lo que establece el numeral 4.1.1.3, literal e), del Manual de Técnica Legislativa, deben ser de la siguiente manera: ***“Los considerandos deben numerarse para una mejor ubicación de los mismos”***, en tal sentido, sugerimos la siguiente redacción alterna:

***“CONSIDERANDO PRIMERO...
CONSIDERANDO SEGUNDO”***

3. Hemos observado que el proyecto de Ley introduce la parte normativa de la manera siguiente: ***“Titulo I Disposiciones Iniciales”***, en tal sentido tenemos a bien señalar el Manual de Técnica Legislativa en su ejemplo XI, sugiere presentar el inicio de la Parte Normativa como sigue:

HA DADO LA SIGUIENTE LEY

4. En otro orden de acuerdo al punto 4.1.7 sobre el Ordenamiento Sistemático que establece que el agrupamiento en distintos niveles depende de la extensión del texto de la ley y de su complejidad, en tal virtud hemos observado que el proyecto de ley divide en ***Títulos/ Capítulo/ Artículos y / Literales*** por lo que proponemos por la naturaleza del proyecto la siguiente readecuación sistemática: ***Capítulos/ Secciones/ Artículos / Párrafos/ Numerales/ Literales.***

5. Hemos observado que en el proyecto de ley objeto nuestro estudio, los incisos de los artículos del proyecto los han diferenciado letras, sin embargo a partir de la aplicación del principio de homogeneidad para consonar con los criterios aplicados en la Constitución de la República, sugerimos cambiar los literales por numerales.

6. El proyecto de ley establece en varios artículos más de un mandato, por lo que sugerimos su modificación, ya que los artículos deben contener una sola norma,

(Principio de Uninormatividad del artículo), por lo que sugerimos la creación de otro artículo para dividir estos dos mandatos.

7. El proyecto de ley contiene varios artículos con párrafos gramaticales, es decir, que no tienen ninguna estructura de acuerdo a la recomendación de la Técnica legislativa por lo que sugerimos sean evaluado cada uno de estos párrafos, a fin de darle la estructura que le corresponde, ya sea la de artículo o párrafo.

8. El proyecto de ley en su parte final tiene un anexo contentivo a las definiciones que sirven de sustento para esta ley, sin embargo debemos señalar que el Manual de Técnica Legislativa establece la forma en que deben ser presentadas las definiciones que son utilizadas para el entendimiento de la Ley, por lo que sugerimos su reubicación, en virtud del contenido temático de los mismos.

9. El artículo 12 del proyecto de ley habla de la Creación de la Comisión Nacional de Agua Potable y Saneamiento y establece que este organismo se relacionara con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, presidente de su Directorio; en ese sentido tenemos a bien señalar la pertinencia de que el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo tenga la presidencia del Directorio de la Comisión, en virtud de que el recurso hídrico constituye un recurso natural y los mismos están bajo la protección de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

10. El artículo 21 del proyecto de Ley establece la Creación de la Superintendencia de Servicios de Agua Potable y Saneamiento como órgano autónomo relacionado directamente con el Poder Ejecutivo, sin embargo debemos señalar que de acuerdo al artículo 141 de la Constitución de la República 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 adscrito al sector de la administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector...”, en ese sentido tenemos a bien sugerir la modificación del artículo 21 del proyecto de ley para que se establezca la adscripción al sector vinculado con el mismo.

11. El proyecto de ley establece en su artículo 25 establece: ***“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.”***, en ese sentido, es oportuno señalar que los miembros del Consejo Directivo de la Superintendencia de Servicios de Agua Potable y Saneamiento establece el

proyecto que serán nombrados por el Presidente de la República al corresponderle por delegación de la ley el derecho de hacer las designaciones de los miembros del consejo directivo, y lo hace con todos los atributos que le reconoce el artículo 128 numeral 2 literal a) de la Constitución, entre los cuales se cuenta la facultad de removerlos; que el examen y análisis de esa disposición constitucional revela que el poder que ella concede al Presidente de la República no está condicionado, y por tanto, es discrecional; es decir, que el establecimiento de un periodo de 6 años resulta una limitación a la facultad de removerlos a discreción, limitando así la suprema posición jerárquica que en la administración pública le otorga en el artículo 128 numeral 2 literal a) por tanto, este artículo no va conforme a la Constitución, en el entendido que los Miembros del Consejo Directivo no pueden exceder un periodo superior a los cuatro años que ha sido elegido el Presidente de la República, en virtud de que terminado este periodo el nuevo Presidente de la República en su facultad de jefe de gobierno de nombrar y destituir los funcionarios de la administración pública, puede remover sin ninguna limitación.

12. El artículo 29 y 30 del proyecto de Ley hablan de las atribuciones y funciones de la Superintendencia, sin embargo debemos señalar que al observar el contenido de las mismas se encuentran mezcladas las atribuciones con las funciones, por lo que sugerimos que se estudien ambos artículos para redefinir cuales son atribuciones y cuales son funciones.

13. Los artículos 71 y 72 del proyecto de ley establece disposiciones cuyo contenido temático corresponden al derecho intemporal, por su carácter provisional, en ese sentido sugerimos el estudio de la división de los párrafos de estos artículos, la reubicación de los mismos artículos y de los párrafo que tienen que ver con la transitoriedad de la aplicación de la ley, para que pasen a formar parte de las disposiciones transitorias del proyecto de ley.

14. El artículo 104 del proyecto de ley establece el tiempo en que debe ser la presentación del Reglamento de prestación de servicio, en tal sentido sugerimos reubicar este artículo por la naturaleza de su contenido en la disposiciones transitorias.

15. El artículo 118 del proyecto de ley establece: ***“El procedimiento según el cual se determinarán e implementarán las infracciones y sanciones correspondientes será pasible de reglamentación por la Comisión nacional de Agua y Saneamiento. Asimismo, en el procedimiento sancionatorio deberá asegurarse el adecuado ejercicio del derecho de defensa de los imputados”***, en tal sentido, debemos señalar que las infracciones y sanciones de aplicación a la ley no pueden ser creadas mediante reglamento, en virtud de que las normas reglamentarias no tiene rango de ley, por lo que se encuentra afectadas por el principio de jerarquía normativa que las subordina, precisamente, a la ley, dado que el reglamento es secundario y complementario de las

leyes, es decir, el reglamento no puede exceder el alcance de la ley, ni tampoco ir en contra de ella, tal como establece la Sentencia del Tribunal Constitucional de la República Dominicana No. TC/0032/12, del 15 de agosto del 2012, que se pronuncia al respecto estableciendo la supremacía la ley, el principio de la seguridad jurídica que no existe, si la autoridad no está subordinada a las reglas de derecho y que indica: “todo reglamento debe limitarse a aclarar u ordenar el contenido de la ley, pero nunca crear situaciones nuevas no previstas en los textos legales”

16. En otro orden, es oportuno señalar que el Proyecto de Ley contiene un título XIII que habla sobre las Disposiciones Transitorias, sin embargo es bueno establecer en cuanto a la elaboración técnica de los artículos de las disposiciones transitorias y finales que 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 dividir el contenido de las Disposiciones Transitorias en dos capítulos el primero abarcando las Disposiciones Transitorias y Reglamentaria y el segundo sin capitular concerniente a las derogaciones y entrada en vigencia de la Ley que serían las Disposiciones Finales, tomando en consideración los criterios técnicos establecidos en la Constitución de la República, sugerimos cambiar la estructura del proyecto de ley en la presentación de sus Disposiciones Transitorias estableciendo una nueva numeración en ordinal masculino; para que se lea de la siguiente manera:

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y REGLAMENTARIA

PRIMERO - Elaboración de Reglamentos. La Comisión Nacional de Agua Potable y Saneamiento dictará un Reglamento de Homologación de Organización, Funciones y Procedimientos de las Corporaciones Autónomas al cual deben ajustarse estos prestadores como condición previa al otorgamiento de la Licencia de Prestación.

SEGUNDO- Reglamentación. Los reglamentos para la aplicación de la presente Ley serán puestos en vigencia por el Poder Ejecutivo en un plazo de ciento ochenta (180) días calendario a partir de la fecha de su promulgación.

Párrafo: En la reglamentación de la presente Ley se deberán establecer los procedimientos de selección de las organizaciones de la sociedad civil que estarán representadas en el Consejo Directivo de cada Corporación y las funciones delegadas al Director Ejecutivo.

TERCERO - Financiamiento Temporal Hasta tanto la Superintendencia de Servicios de Agua Potable y Saneamiento alcance su equilibrio económico y financiero, el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional consignarán en la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos, una partida específica anual para atender al funcionamiento de esta Comisión.

CUARTO - Limitación de Funciones Las Corporaciones Autónomas existentes en el ámbito del Estado Nacional, que hayan asumido la responsabilidad de la prestación de servicios de agua potable y saneamiento con anterioridad a la sanción de la presente Ley, ejercerán las funciones de prestador público en todos los servicios del ámbito urbano y rural, con los derechos y obligaciones que le confiere la presente Ley, transfiriéndose todas las funciones de formulación de y políticas y planificación sectorial a la Comisión Nacional de Agua Potable y Saneamiento y las funciones de regulación, fiscalización y control a la Superintendencia de Servicios de Agua Potable y Saneamiento manteniendo las funciones de prestación de servicios y de asistencia técnica a acueductos rurales, urbanos y periurbanos previstas en la Leyes Orgánicas aplicables en cada caso.

Párrafo I – Las Corporaciones Autónomas creadas por Leyes específicas y que a la fecha de promulgación de la presente Ley no hayan asumido efectivamente la prestación de los servicios que se trate, deberán cumplimentar todos los procedimientos establecidos por la presente Ley y su norma reglamentaria para la obtención de la Licencia de Prestación, como condición previa a su habilitación como prestador.

Párrafo II – Estas Corporaciones mantendrán su existencia, personería jurídica y patrimonio.

QUINTO- Reforma del Consejo Directivo Dentro de los ciento ochenta (180) días de vigencia de la presente Ley, cada Corporación Autónoma debe presentar a la Comisión Nacional de Agua Potable y Saneamiento, para su homologación previa, su propuesta de conformación del Consejo Directivo en base a la incorporación de representantes de los Gobiernos Locales y de distintas organizaciones de la sociedad civil en el mismo y la limitación de dos representantes del Gobierno Nacional. La Presidencia deberá ser ejercida por un representante del Gobierno local y el número total de miembros del Consejo, no podrá ser superior a siete personas, incluyendo el Director que cumpla funciones ejecutivas.

DISPOSICIONES FINALES

PRIMERO. Derogación. La presente Ley deroga toda Ley, Decreto, Resolución y cualquier otra disposición en cuanto le sea contraria.

Párrafo I: Se derogan de las Leyes de creación de las Corporaciones aquellos artículos que le otorgan facultades de formulación de políticas y planificación y de regulación, fiscalización y control

Párrafo II – Se derogan los Artículos referidos a la conformación del Consejo Directivo u otro órgano de dirección creado y la atribución de funciones correspondiente a las Leyes de creación de cada Corporación Autónoma a partir de la aprobación e implementación en cada Corporación del nuevo Consejo Directivo.

SEGUNDO. Entrada En Vigencia. La presente 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”

Impacto de la Vigencia

Es oportuno señalar que el artículo 71 en su párrafo III y el artículo 72 en su párrafo I derogan todas las leyes y artículos que han sido creados sobre Corporaciones, formulación de políticas y planificación y de regulación, fiscalización y control de las mismas, en ese sentido debemos hacer un llamado a la Comisión encargada del proyecto, que al avocarse a su estudio tome en consideración el impacto de este artículo frente a las Corporaciones existentes en el todo el país, a su funcionamiento y a su inhabilitación inmediata con el proyecto de Ley.

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. Félix. F.
Director del Departamento Técnico
de Revisión Legislativa

WF/RC