



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

Santo Domingo de Guzmán D.N.
19 de marzo de 2019

DETEREL 059/2019

A la : Comisión Permanente(s) de **Recursos Naturales y Medio Ambiente.**

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

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

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

Asunto : **Opinión Proyecto de Ley de Aguas de la República Dominicana.**

Ref. : Expediente. **No. 00936-2019-PLO-SE**, Oficio **No.000042**
de fecha 11 de Marzo del 2019.

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: La presente iniciativa tiene por objeto regular el dominio público hídrico, así como la preservación de su calidad y cantidad, para lograr el desarrollo sostenible de la Nación.

SEGUNDO: Este proyecto proviene del senador Félix María Nova Paulino, depositado en fecha 06 de Marzo del 2019.

Facultad Legislativa Congressional:

La facultad legislativa congressional para legislar sobre esta materia está 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".



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

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 112 de la Constitución de la República, que establece: "Leyes orgánicas. Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza. Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras"

Desmante Legal

VISTA: La Constitución de la República Dominicana;

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;

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

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

VISTA: La Ley No. 125-01, del 26 de Julio del 2001, Ley General de Electricidad.

Análisis Legal.

Después de analizar el Proyecto de Ley **ENTENDEMOS** el presente proyecto de ley, no contraviene ninguna disposición legal, observamos:

1. En 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 por su número, fecha y nombre correcto, en tal sentido, observamos que los antecedentes legales no presentan lo anteriormente señalado, por lo que recomendamos la siguiente redacción alterna:



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

VISTA: La Constitución de la República Dominicana;

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;

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

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

VISTA: La Ley No. 125-01, del 26 de Julio del 2001, Ley General de Electricidad.

2. El proyecto de ley establece en sus títulos II la creación de la Autoridad de Agua, y III las Disposiciones Orgánicas de la iniciativa legislativa, sin embargo debemos señalar lo siguiente:

El artículo 6 del proyecto de Ley: **"crea la Autoridad Nacional del Agua (ANAGUA), en sustitución del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI), como órgano rector de las aguas nacionales con personería jurídica de derecho público y patrimonio propio, con autonomía técnica y administrativa, la cual será responsable de la administración, conservación y protección de los recursos hídricos y de la ejecución de las políticas y estrategias contenidas en el Plan Hidrológico Nacional, en ese sentido debemos señalar que las mismas deben ser revisadas atendiendo a los criterios establecido en la Ley 247-12 del 09 de agosto del 2012, Ley Orgánica de Administración Pública, que regula todo lo concerniente a los a la creación de Organismos Autónomos y Descentralizados:**

"Artículo 50.- Concepto. Los organismos autónomos y descentralizados son entes administrativos provistos de personalidad jurídica de derecho público o privado, distinta de la del Estado y dotados de patrimonio propio, autonomía administrativa, financiera y técnica, con las competencias o atribuciones específicas que determine la ley que los crea.

Artículo 51.- Requisitos de creación de un organismo autónomo y descentralizado. La ley que cree un organismo autónomo y descentralizado del Estado contendrá:



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

1. El señalamiento preciso de su misión, competencias y actividades a su cargo;
2. La autonomía y prerrogativas que se le otorgan;
3. La descripción de la integración de su patrimonio y de sus fuentes ordinarias de ingresos;
4. Su estructura organizativa interna a nivel superior, con indicación de sus órganos administrativos y el señalamiento de su jerarquía y atribuciones;
5. Los mecanismos particulares de control de tutela que ejercerá el ministerio u órgano de adscripción respectivo

En ese mismo orden, recomendamos revisar los artículos concernientes al Consejo y los comités, a fin de adecuar a la legislación sobre la materia de administración pública.

Impacto de Vigencia

La aprobación de esta iniciativa, es vital y de suma importancia para la República Dominicana, pues con ella, se regula el dominio público hídrico, así como la administración, conservación, protección y preservación de su calidad y cantidad, para lograr el desarrollo sostenible de la Nación.

Es oportuno señalar que actualmente existe en el Senado la iniciativa Legislativa No. 00247-2017-PLE-SE, sobre Proyecto de Ley General de Agua Potable y Saneamiento, el cual tiene relación con la iniciativa objeto de nuestro estudio, por lo que sugerimos sea observadas las similitudes y diferencias, a fin de ser fusionados y obtener el proyecto de ley que encierre el tema de Agua que requiere nuestra sociedad.

Análisis Constitucional

1. El objetivo principal de esta iniciativa legislativa es la gestión integrada de los recursos hídricos, en ese sentido, nuestra Constitución consagra en su artículo 15 lo siguiente:

"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



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año del Fomento a las Exportaciones"

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"

2. Conforme el artículo 15 se define el agua como patrimonio nacional estratégico, su consumo humano como prioritario sobre cualquier otro uso y el deber del Estado de promover políticas efectivas de protección de los recursos hídricos.
3. El párrafo de ese artículo consagra por vez primera a nivel constitucional el libre acceso a playas, ríos y lagunas, con la obligación de los propietarios privados soportar las servidumbres que por ley se establezcan a fin de garantizar este acceso.
4. De igual forma, el 28 de julio de 2010, mediante Resolución No. 64/292, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció el agua y el saneamiento como derechos fundamentales. Reafirmando de este modo que los recursos hídricos son esenciales para la realización efectiva de los demás derechos. Toda vez que se encuentre asociado intrínsecamente al derecho de la dignidad humana, a la salud física y mental y en consecuencia a la vida.
5. De expuesto precedentemente, podemos inferir que la presente iniciativa es de naturaleza orgánica ya que está regulando un derecho fundamental y sobre la regulación de los derechos fundamentales, la doctrina, siguiendo el criterio restrictivo, indica que la regulación de un derecho fundamental implica la construcción jurídica de la forma y condiciones en que se ejercen, las reglas que rigen su ejercicio, su delimitación y ordenación, y sobre ello, el constitucionalista Nassef Perdomo señala:

...no se considera orgánicas las leyes que "afectan" derechos, sino las que los "regulan". Aunque la diferencia parezca semántica, no lo es. En un Estado Social y Democrático de Derecho, todas las leyes afectan de una manera u otra el ejercicio de derechos fundamentales. Desde las leyes de tránsito hasta las leyes procesales. Este criterio es jurídicamente inaceptable



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año del Fomento a las Exportaciones"

porque convertiría en orgánicas todas las leyes del ordenamiento. (Perdomo 2016).

6. En este sentido, partiendo de la doctrina, si estamos frente a un proyecto de ley que regula directamente un derecho fundamental, esta ley es de naturaleza orgánica, pero si solo lo afecta o trata de una parte o elemento que se relacione, será ordinaria.
7. Sin embargo, contrario a la corriente doctrinal sobre la interpretación restrictiva de los temas a las leyes orgánicas, el Tribunal Constitucional Dominicano asumió una concepción amplia sobre lo relativo a la regulación de los derechos fundamentales al decidir sobre la condición de la ejecución de sentencias, considerando que aquellas actuaciones que formen parte del contenido de los derechos (no su contenido en sí mismo ni la delimitación precisa de su objeto o sus límites), deben ser reguladas por la ley orgánica. En su sentencia TC/0110/13 del 4 de julio de 2013, dispuso: "...la ejecución de la sentencia forma parte del contenido del debido proceso..., por lo que...por esta parte integral del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, situación que demanda el dictado de una ley orgánica dado que el objeto a regular, es precisamente, un derecho fundamental conforme lo prevé el artículo 112 de la Constitución de la República...".
8. En el caso que nos ocupa, la Ley de Agua, no se trata de una ley que regula el ejercicio de un derecho fundamental específico, incluye el mejoramiento, preservación y restauración de cuencas hidrográficas y el restablecimiento del equilibrio de las aguas nacionales, superficiales o del subsuelo, por tanto, a luces no regula en sí mismo un derecho, pero guarda una relación con el derecho fundamental del agua.
9. A partir de lo expresado, si bien el Tribunal Constitucional no estableció una decisión específica sobre la cuestión restrictiva de la determinación de una ley orgánica, dejó abierta la posibilidad de interpretación de que aquellas leyes que formen parte de su contenido si lo sean, en ese sentido, la Ley de Agua es un ley de naturaleza orgánica.
10. En otro sentido, observamos que la presente iniciativa en su artículo 6 establece:

"Se Crea la Autoridad Nacional del Agua (ANAGUA), en sustitución del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI), como órgano rector de las aguas nacionales con personería jurídica de derecho público y patrimonio propio, con



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

autonomía técnica y administrativa, la cual será responsable de la administración, conservación y protección de los recursos hídricos y de la ejecución de las políticas y estrategias contenidas en el Plan Hidrológico Nacional"

11. Aspectos básicos (lo subrayado) de los denominados organismos autónomos y descentralizados del Estados consagrados en el artículo 141 de la Constitución dominicana, el cual expresa:

Artículo 141. – Organismos autónomos y descentralizados. 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 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.

12. Es así que, la pieza legislativa objeto de este análisis, le otorga personalidad jurídica, autonomía administrativa, financiera y técnica a la Autoridad Nacional del Agua (ANAGUA) pero no establece su adscripción al sector compatible con su actividad, que el mismo debe ser el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales por ser el ministerio afín a la materia.

13. Otro punto importante lo constituye el artículo 164 del proyecto, estableciendo los recursos financieros de la Autoridad Nacional del Agua (ANAGUA), tal como establece la Constitución dominicana en su artículo 237:

"Obligación de identificar fuentes. No tendrá efecto ni validez la ley que ordene, autorice un pago o engendre una obligación pecuniaria a cargo del Estado, sino cuando esa misma ley identifique o establezca los recursos necesarios para su ejecución".

14. La norma constitucional precedente refiere a un requisito que debe cumplir toda ley, tanto aquella que autoriza la erogación de fondos como la que ordena el pago o engendre una obligación pecuniaria a cargo del Estado dominicano, de identificar de manera obligatoria de donde provendrán las fuentes pecuniarias para la ejecución de la norma y tal ausencia afecta la validez de la propia norma, en ese sentido, será suficiente con indicar los recursos disponibles a tales fines, tal como lo establece la iniciativa en estudio en su artículo 12.

15. Ahora bien el artículo 38 y siguientes del proyecto nos habla "De las concesiones"



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año del Fomento a las Exportaciones"

Estos artículos nos hablan que "El aprovechamiento de las aguas de dominio público solo podrá realizarse en virtud de concesión o permiso otorgado por la Autoridad Nacional del Agua (ANAGUA)" disposiciones éstas que trasgreden el artículo 244 de nuestra Constitución que establece que el otorgamiento de las concesiones debe hacerse por ley o por contratos que apruebe el Congreso Nacional, e incluso la cesión de los beneficios recibidos al amparo del contrato, está sujeto también a un nuevo proceso de la deliberación y aprobación por parte del contrato. Artículo 244 que transcribimos:

"Exenciones de impuestos y transferencias de derechos. Los particulares sólo pueden adquirir, mediante concesiones que autorice la ley o contratos que apruebe el Congreso Nacional, el derecho de beneficiarse, por todo el tiempo que estipule la concesión o el contrato y cumpliendo con las obligaciones que la una y el otro les impongan, de exenciones, exoneraciones, reducciones o limitaciones de impuestos, contribuciones o derechos fiscales o municipales que inciden en determinadas obras o empresas hacia las que convenga atraer la inversión de nuevos capitales para el fomento de la economía nacional o para cualquier otro objeto de interés social. La transferencia de los derechos otorgados mediante contratos estará sujeta a la ratificación por parte del Congreso Nacional"

16. En consecuencia, solo la ley o el contrato que apruebe el Congreso Nacional constituyen el vehículo de otorgamiento de las concesiones, no así la Autoridad Nacional del Agua (ANAGUA) facultad que le está vedada por nuestra Constitución, al amparo del citado artículo 244.

Análisis lingüístico y de la Técnica Legislativa

1. Observamos que el presente proyecto de ley carece de **"epígrafes"**, que es un pequeño título que resume el contenido del artículo, y tienen por finalidad facilitar la comprensión de lo establecido en el mismo, por lo que sugerimos que les sean colocados a todos los artículos que conforman el proyecto de ley.

2. Observamos que algunos artículos presentan la división de su contenido en literales, al respecto es preciso señalar que los literales son subdivisiones de los numerales, por lo que sugerimos que las divisiones en acápite sean realizadas siempre en numerales que es la división correcta en virtud de las recomendaciones de la técnica legislativa, además de asegurar homogeneidad con los demás artículos que presentan sus divisiones en numerales.

3. Es oportuno señalar que el proyecto de ley contienen varios artículos cuyo contenido temático se repite, lo que provoca una sobreabundancia innecesaria,



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

por lo que sugerimos la eliminación de estos artículos, ya que puede poner en riesgo la interpretación del texto jurídico.

4. Hemos observado que el proyecto de ley carece de ordenamiento sistemático, en tal sentido 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 y un título en la parte final sobre las Disposiciones Finales."

5. Hemos Observado que existen en la iniciativa legislativa varios artículos con varios mandatos, sin embargo debemos señalar que atendiendo a lo que establece el Manual de Técnica Legislativa: "Cada artículo debe contener una sola norma y cada norma debe estar contenida íntegramente en el artículo, por lo que sugerimos sean dividido por su contenido en virtud, de que los artículo solo deben expresar y contener una disposición, debiendo ser divididos en párrafo cuando la expresado complementa a la parte capital"

6. El proyecto de ley contiene disposiciones de carácter transitorio, las cuales son las que se incorporan al texto normativo de la ley para regular las situaciones especiales originadas con motivo de la expedición, reforma, las que regulan el derecho intemporal, la que aplican las medidas graduales de implementación de la norma, por lo que sugerimos sean reubicada en el texto atendiendo a su contenido temático y deben establecerse de manera diferenciada iniciando una nueva numeración; por lo que sugerimos que se cree un capítulo que se refiera a las disposiciones transitorias en donde se incluyan los artículos que sean de carácter transitorio

7. En cuanto al artículo 235 del proyecto de ley que dice: **"Quedan derogadas todas aquellas leyes, decretos, resoluciones y demás disposiciones que sean contrarias a la presente Ley."** La derogación de las leyes debe ser hecha con toda precisión, identificando con certeza las leyes por su número y su nombre completo, por lo que esta fórmula genérica, no es la recomendada por la técnica legislativa porque trae consigo inseguridad jurídica.

8. Sugerimos que los artículos que presentan mandatos que derogan normas vigentes y aquellos que establecen la entrada en vigencia de la norma, 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



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

derogación, de la entrada en vigor, de la pérdida 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" que se leerían de la siguiente manera:

"DIPOSISIONES TRANSITORIA"

Primer. Reglamento. La Autoridad Nacional del Agua (ANAGUA), elaborará los reglamentos de aplicación de la presente Ley, los cuales serán dictados por el Poder Ejecutivo en un plazo de noventa (90) días, a partir de la entrada en vigencia de esta Ley.

DISPOSICIONES FINALES.

Primera. Derogación Ley No. 6. Se deroga la Ley No. 6, que crea el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI), del 8 de septiembre del 1965.

Segunda. Derogación Ley No. 5852 Se deroga la Ley No. 5852, sobre Dominio de Aguas Terrestres y Distribución de Aguas Públicas, del 29 de marzo del 1962 y sus modificaciones.

Tercera. Entrada en Vigencia. Esta Ley entra en Vigencia a partir de la fecha de su promulgación y publicación, según lo establecido en la Constitución de la República y una vez transcurrido los plazos señalados en el Código Civil."

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,

Welnel D. Feliz F.
Director.

WF/nc