



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

Santo Domingo de Guzmán, D.N.
26 de marzo de 2019.

DETEREL 057/2019.

A la : Comisión Permanente de **Justicia y Derechos Humanos.**

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 Orgánica sobre Expropiación de bienes inmuebles, por declaratoria de utilidad pública o interés social de la República Dominicana.

Ref. : **Oficio No. 000042 d/f 11 de marzo de 2019. Exp. No. 00934**

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

Esta Iniciativa Legislativa tiene por objeto regular el proceso de expropiación de bienes inmuebles intentada por el Estado por efecto de la declaratoria de utilidad pública o interés social.

Este proyecto fue presentado por el Senador Félix Ramón Bautista Rosario y depositado el 02 de febrero de 2016.

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 Desarrollo Agroforestal"

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."

Desmonte Legal

- 1) Constitución de la República.
- 2) La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789.
- 3) La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, del 2 de mayo de 1948.
- 4) La Declaración Universal de Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948.
- 5) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del 23 de marzo de 1976.
- 6) La Convención Interamericana de Derechos Humanos, del 22 de noviembre de 1969.
- 7) La Ley No.344, del 29 de julio de 1943, que establece un procedimiento especial para las expropiaciones intentadas por el Estado, el Distrito de Santo domingo y las Comunes.
- 8) La Ley No.108-05, del 23 de marzo del año 2005, de Registro Inmobiliario.
- 9) La Ley No. 13-07, del 5 de febrero de 2007, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.
- 10) Ley No. 137-11, del 13 de junio de 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.
- 11) El Reglamento General de Mensuras Catastrales, del 12 de julio de 2007.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

Análisis Legal

En relación a los 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 ordenar la norma jurídica en el siguiente orden: número, fecha y nombre correcto, el en ese sentido observamos que los vistos no cumplen con lo más arriba señalado. Aquí presentamos el siguiente ejemplo:

Vista: La Ley No.344, del 29 de julio de 1943, que establece un procedimiento especial para las expropiaciones intentadas por el Estado, el Distrito de Santo domingo y las Comunes;

Vista: La Ley No.108-05, del 23 de marzo del año 2005, de Registro Inmobiliario;

Vista: La Ley No. 13-07, del 5 de febrero de 2007, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo;

Vista: La Ley No. 137-11, del 13 de junio de 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales."

Impacto de la Vigencia

No obstante los mandatos de la Constitución; en la práctica observamos que se realizan las expropiaciones sin efectuarse el pago del justo valor del terreno, por lo que las personas que han sufrido expropiaciones se encuentran con dificultades a la hora de recibir los importes debidos por el Estado, el cual incumple con las obligaciones adquiridas.

Artículo 51.1 "Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia del tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la Ley....."

Es necesario que se produzca una revisión a la legislación vigente en la materia - Ley No.344, del 29 de julio de 1943, que establece un procedimiento especial para las expropiaciones intentadas por el Estado, el Distrito de Santo domingo y las Comunes, para así dar cumplimiento al mandato constitucional y sobre todo se respete los derechos fundamentales de todos los ciudadanos que de manera forzosa venden al Estado sus propiedades.

Análisis Constitucional

Luego de análisis y estudio del Proyecto de Ley Orgánica sobre Expropiación de Bienes Inmuebles, por Declaratoria de Utilidad Pública o Interés Social, debemos indicar,



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

que la Constitución en su artículo 51, numeral 1) expresa:

"Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia de tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la ley.
....."

También nuestro Tribunal Constitucional se ha pronunciado al respecto, mediante la sentencia TC/0053/14 y sostiene que "El derecho de propiedad inmobiliaria registrada es un derecho de fuerte configuración que implica un poder directo e inmediato sobre las cosas, se encuentra dentro de los derechos económicos y sociales y está protegido por el Texto Sustantivo como una garantía integral del patrimonio privado frente a los poderes públicos". Continúa diciendo TC "No obstante, en la eventualidad de que fuere necesaria la declaratoria de utilidad o interés social, prevista en el artículo 51, numeral 1 de la Constitución, siempre será indispensable la emisión de un decreto del Poder Ejecutivo que, a los fines de que surta los efectos más eficaces, deberá ser remitido al registro de Títulos correspondiente para que se haga la correspondiente asiento de anotación en el Registro Complementario. Salvo las excepciones precisadas para que el Estado pueda sumir cualquiera de los atributos del derecho de propiedad en los demás casos, tiene que hacer el previo pago del justo valor de la propiedad inmobiliaria".

En ese sentido, luego de lo expresado por nuestra Carta Magna y el TC, sobre la naturaleza del proyecto de ley en estudio, observamos que es un mandato constitucional, reglamentar mediante ley las expropiaciones de bienes inmuebles por declaratoria de utilidad pública o interés social, por lo que sugerimos remitirnos a la ley, con la finalidad de mantenernos cónsonos con los preceptos constitucionales al respecto.

Análisis legal

Del análisis legal observamos lo siguiente:

1.- El proyecto de ley en los artículos 33 y siguientes establece el procedimiento judicial de expropiación y dispone que los mismos serán conocidos por el tribunal Contencioso Administrativo de primera instancia y su apelación al Tribunal Superior Administrativo. Al respecto, debemos señalar que si bien tales tribunales fueron establecidos en la Constitución, los mismos no han entrado en vigencia, pues no se ha aprobado una ley al respecto, ordenada por el artículo 164 de la Carta Magna. Desde este punto de vista, el procedimiento de expropiación judicial no podría ejecutarse, dado que se refiere a tribunales que no se encuentran en funcionamiento.

2.- Por igual, el artículo 40, para el procedimiento, refiere a lo establecido en la ley 13-07, sin embargo, el procedimiento de dicha ley no les aplicable a lo señalado en este proyecto,



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

puesto que dicho procedimiento está reservado para los procesos que deben conocer los tribunales administrativos del Distrito Nacional y la provincia Santo Domingo y en los demás departamentos judiciales, dichas atribuciones las poseen los tribunales de primera instancia.

3.- Al respecto, si bien el legislador puede establecer procedimientos tomando como referencias tribunales constitucionalizados, aún estos no estén en funcionamiento, para lograr los objetivos de su aplicación al momento de su vigencia, se hace necesario disponer una transitoriedad de procedimiento, tomando como referencia, en la especie, la ley 13-07, recomendamos la siguiente redacción de una disposición transitoria, la cual se podrá visualizar de forma organizada en la parte correspondiente a las recomendaciones técnicas. Asimismo, procede a una redacción del artículo 40 que refiere a la ley sobre jurisdicción administrativa. Recomendamos lo siguiente:

Artículo. Tribunal competente de primera instancia. Hasta tanto se apruebe la ley sobre la Jurisdicción Contencioso Administrativa, los conocimientos de los procesos para la expropiación judicial de bienes establecida en esta ley, se harán conforme los procedimientos y tribunales competentes establecidos en la Ley 13-07, del 5 de febrero de 2007, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.

3.1.- Asimismo, a partir de las recomendaciones anteriores, se hace necesario una nueva redacción del artículo 40, como sigue:

Artículo 40. Procedimiento. El procedimiento ante el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo se rige por lo establecido en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

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. Eliminar del título del proyecto la expresión "Proyecto de..." pues una vez promulgada y publicada la pieza legislativa el título continuara como parte integral de la norma, dejando de ser proyecto de ley y convirtiéndose en ley, por tanto, con la finalidad de preservar el título en el tiempo sugerimos que la iniciativa se titule:

"Ley Orgánica Sobre Expropiación de Bienes Inmuebles por Declaratoria de Utilidad Pública o Interés social de la República Dominicana"

2. Eliminar "El Congreso Nacional, En Nombre de la República" pues esta denominación se utiliza como encabezado de la iniciativa y debe colocarse al principio de la norma.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

3. Observamos que el proyecto de ley agrupa su contenido en títulos y capítulos. Sin embargo, al momento de realizar la división en la división correspondiente a la parte inicial de la ley, que abarca los artículos 1 al 14, no utilizó el título como división, sino que comenzó a emplearlo colocando el título con el número III a partir del artículo 15. En adición a ello es preciso señalar que este tipo de división estructural esta reservada para leyes cuya extensión y complejidad del contenido así lo ameriten, que no es el caso de la especie, por lo que sugerimos que la misma sea dividida en Capítulos y Secciones, en los lugares que así lo amerite. Por igual, las recomendaciones de técnicas legislativas sugieren que las divisiones superiores se coloquen en mayúsculas. Recomendamos la siguiente división:

CAPITULO I
DEL OBJETO, AMBITO DE APLICACIÓN, PRINCIPIOS Y DEFINICIONES
(que abarca los artículos 1 al 9)

CAPITULO II
DEL SISTEMA NACIONAL DE EXPROPIACIONES
(que abarca los artículos 10 al 14)

CAPÍTULO III
DE LA SOLICITUD DE DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA O DE INTERÉS SOCIAL
(que abarca los artículos 15 al 24)
En este capítulo se suprime el título III

CAPÍTULO IV
DE LA ADQUISICIÓN DEL BIEN INMUEBLE DECLARADO DE UTILIDAD PÚBLICA O DE INTERÉS SOCIAL

SECCIÓN I
PROCEDIMIENTO CONVENCIONAL
(que abarca los artículos 25 al 32)

SECCIÓN II
DEL PROCEDIMIENTO JUDICIAL DE EXPROPIACIÓN
(que abarca los artículos 33 al 40)

4. La parte final de la iniciativa está integrada por disposiciones transitorias y disposiciones finales, enumeradas de forma secuencial con números ordinales. Al respecto es preciso señalar que las recomendaciones de técnicas legislativas son que tales divisiones se adicionen dependiendo de disposiciones finales divididas en disposiciones reglamentarias, disposiciones transitorias, disposiciones derogatorias y disposiciones de entrada en vigencia, divididos si es preciso, en divisiones



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

estructurales superiores y enumeradas en números arábigos secuenciales. Recomendamos la siguiente redacción alterna, a partir de las disposiciones transitorias. Por igual, los criterios de las disposiciones finales, por su contenido de vigencia permanente y general, deben pasar a formar parte de un capítulo de disposiciones generales, como sigue:

CAPÍTULO V
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 41.- Partida presupuestaria. El Estado tiene la obligación de especializar y destinar anualmente una partida dentro del Presupuesto General del Estado correspondiente al dos por ciento (2%) para el pago de las deudas contraídas como pago del justo valor de bienes expropiados.

Artículo 42.- Posesión. En ningún caso podrá tomarse posesión del bien expropiado sin haberse realizado el pago inicial equivalente al veinticinco por ciento (25%) del valor total del bien y haber dejado constancia del acuerdo de pago hecho entre la entidad expropiante y la parte expropiada.

Artículo 43.- Responsabilidad. Los funcionarios públicos que, en el ejercicio de las potestades otorgadas por esta ley, tomen u ordenen tomar los derechos de propiedad de los particulares sin observar los procedimientos y derechos de las personas establecidos en esta ley, compromete conjunta y solidariamente su responsabilidad civil por los daños o perjuicios causados.

CAPÍTULO VI
DISPOSICIONES FINALES

SECCIÓN I
DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 44.- Comisión evaluadora. Para la determinación del justo valor de las expropiaciones realizadas antes de la entrada en vigencia de la presente ley, se creará una comisión evaluadora integrada por tres miembros.

Artículo 45. Integración de la comisión. Los miembros de la comisión evaluadora serán:

- 1) Un representante del Ministerio de Hacienda;
- 2) Un miembro de la Dirección Nacional del Catastro Nacional;
- 3) Un miembro de la institución expropiante.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

Artículo 46.- Período de regularización. Todas las instituciones del Estado que realicen expropiaciones, tienen un período de 6 meses para regularizar los expedientes y registrarlos en el Sistema Nacional de Expropiaciones (SINEX).

Artículo 47.- Tribunal competente de primera instancia. Hasta tanto se apruebe la ley sobre la Jurisdicción Contencioso Administrativa, los conocimientos de los procesos para la expropiación judicial de bienes establecida en esta ley, se harán conforme los procedimientos y tribunales competentes establecidos en la Ley 13-07, del 5 de febrero de 2007, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.

SECCIÓN II
DISPOSICIONES DEROGATORIAS

Artículo 48.- Derogación. Queda derogada la Ley 344, , del 29 de julio de 1943, que establece un procedimiento especial para las expropiaciones intentadas por el Estado, el Distrito de Santo domingo y las Comunes.

SECCIÓN III
DISPOSICIÓN DE ENTRADA EN VIGENCIA

Artículo 49.- Vigencia. Esta ley entra en vigencia después de su promulgación y publicación según la Constitución de la República y transcurridos los plazos fijados en el Código Civil.

5. La estructuración del artículo 12 esta errónea, pues posee la división del artículo en guiones y una parte en numerales, es necesario corregir y adecuar a la homogenización textual. Como sigue:

Artículo 12. Principios del Sistema Nacional de Expropiación (SINEX). El Sistema Nacional de Expropiaciones (SINEX) se rige por los siguientes principios:

1. Integridad
2. Unicidad
3. Confiabilidad
4. Control
5. Transparencia
6. Seguridad
7. Continuidad

6. El artículo 14 del proyecto atribuye funciones al Ministerio de Hacienda. Al respecto es necesario definir las diferencias entre funciones y atribuciones y determinar la



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

nomenclatura adecuada a emplear. Las funciones son aquellos mandatos establecidos en las leyes, los cuales son genéricos y necesitan optimizarse y desarrollarse; mientras las atribuciones son mandatos precisos que definen con precisión las actuaciones que deben realizar las instituciones. Son la identificación puntual de las labores atribuidas. Por tanto, lo establecido en las leyes no son funciones, sino atribuciones. Sugerimos corregir el artículo 14 como sigue:

Artículo 14. Atribuciones. El Ministerio de Hacienda, como órgano encargado del Sistema Nacional de Expropiaciones (SINEX), tiene las siguientes atribuciones:

- 1) Establecer las políticas y medidas necesarias para garantizar la coherencia y unidad del sistema de expropiaciones;
- 2) Supervisar el correcto uso del SINEX;
- 3) Organizar y promover la capacitación periódica de los recursos humanos necesarios para el funcionamiento del SINEX;
7. Las divisiones internas de los artículos aparecen divididas en numerales, los cuales terminan en punto. Al respecto los manuales de técnicas legislativas del Senado y de la Cámara de Diputados sostienen que los mismos deben terminar en punto y coma, como un indicativo de continuidad y de que pertenecen a un mismo contenido. Lo propio ocurre con el uso del paréntesis en los numerales y literales. Corregir en toda la ley.
8. El artículo 18 del proyecto en su parte capital señala la palabra mínimamente y el párrafo expresa la frase "comunicada al propietario de bien en cuestión".
 - 8.1. Sobre el primer señalamiento, las reglas generales de redacción legislativa disponen la no utilización de adverbios de modo en las leyes, por igual, el uso del término "minimamente" puede indicar, de forma imprecisa, que se podrá agregar otros detalles. Al respecto, si es intención del legislador tal criterio es preferible se adicione un mandato en un párrafo en la cual se permita ampliar los contenidos.
 - 8.2. En cuanto al segundo aspecto, se debe interpretar que la redacción debió expresar "propietario del bien en cuestión". Sugerimos corregir, como sigue:

Artículo 18. Contenido de la solicitud. La solicitud de declaratoria debe contener, las siguientes informaciones:



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

1. Nombre de la entidad pública que solicita la declaratoria de utilidad pública o de interés social y su titular;
2. Detalles del bien sobre el que se solicita la declaratoria de utilidad pública o de interés social y su propietario;
3. Especificación del uso al que será destinado el bien inmueble;
4. Justificación de la necesidad del bien para los fines que se solicita su declaratoria de utilidad pública o de interés social;
5. Certificación de tasación del bien, y todos los elementos que ella contenga, emitida por la Dirección General del Catastro Nacional;

Párrafo. La solicitud de utilidad pública o de interés social enviada al Poder Ejecutivo, debe ser comunicada al propietario del bien en cuestión.

9. El artículo 19 de la ley refiere a una tasación establecida en el "artículo precedente". Al respecto, se trata de una referencia interna de la ley. Sobre ella los manuales de técnica legislativa del Senado de la República y de la Cámara de Diputados señalan que las referencias internas deben realizarse con precisión, indicando el artículo, numeral o inciso sobre el que recaen, lo que no ocurre en el artículo señalado. Sugerimos la siguiente redacción.

Artículo 19. Tasación. La tasación a que se refiere el artículo 18 numeral 5 debe contener una descripción amplia y detallada del bien a expropiar y contar con los siguientes elementos:

- 1) Descripción topográfica del terreno;
- 2) Estado y uso actual del bien inmueble a expropiar;
- 3) Estudios medio ambientales en caso de terrenos que pretendan ser expropiados para fines de conservación ambiental o explotación minera;
- 4) Análisis de costos;
- 5) Mejoras con que cuenta el bien inmueble;
- 6) Derechos de inquilinos o arrendatarios, si los hubiere;
- 7) Licencias o derechos comerciales, si los hubiere;
- 8) Gravámenes que pesan sobre la propiedad, si los hubiere;
- 9) Valor estimado de propiedades colindantes;



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año del Desarrollo Agroforestal"

10. El artículo 27 del proyecto establece: "**Artículo 27. Tasación.** En caso de acordar convencionalmente la adquisición del bien inmueble, se solicitará la confirmación de la tasación hecha por la Dirección General del Catastro Nacional", al respecto, es preciso señalar que la tasación es uno de los requisitos que acompañará la solicitud de expropiación que se hará al Presidente de la República, por tanto entendemos irracional la búsqueda de una confirmación de una tasación que, en un plazo relativamente breve, fue emitida por la misma institución. Consideramos que se trata de un trámite burocrático innecesario, que dificulta el proceso de expropiación antes que agilizarlo. Sugerimos eliminar el artículo.
11. Los artículos 39 y 40 disponen: "**Artículo 39. Plazo.** El plazo para recurrir en apelación ante el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo es de treinta (30) días hábiles, contados a partir del día en que el recurrente haya recibido la notificación de la sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo de primera instancia. **Artículo 40. Procedimiento.** El procedimiento ante el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo se rige por lo establecido en la Ley 13-07 que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo", al respecto, debemos señalar que la nomenclatura para identificar a los tribunales superiores como los competentes para la apelación es inadecuada, sino que los mismos se denominan Tribunal Superior Administrativo (como se estableció en el artículo 38), al tenor delo establecido en el 164 de la Constitución de la Republica, que establece: "**La Jurisdicción Contencioso Administrativa estará integrada por tribunales superiores administrativos y tribunales contencioso administrativos de primera instancia...**". Recomendamos la siguiente redacción:

Artículo 39. Plazo. El plazo para recurrir en apelación ante el Tribunal Superior Administrativo es de treinta (30) días hábiles y francos, contados a partir del día en que el recurrente haya recibido la notificación de la sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo de primera instancia.

Artículo 40. Procedimiento. El procedimiento ante el Tribunal Contencioso Administrativo se rige por lo establecido en la Ley 13-07 que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo.

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,

Welnel D. Feliz F.
Director.