

“AÑO DEL BICENTENARIO DEL NATALICIO DE JUAN PABLO DUARTE”

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DETEREL 292/2013

A la : Comisión Permanente de Justicia y Derechos Humanos.

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

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

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

Asunto : Opinión Proyecto de Ley de Titulación de Solares
y Parcelas o Propiedades del Estado en Manos de Particulares.

Ref. : Oficio No. 011154 de fecha, 30 de septiembre de 2013
(Exp. 01628)

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:

El presente busca transformar la estructura de la propiedad de los solares con vocación de residencia que siendo propiedad del Estado están en posesión de particulares en todo el territorio nacional.

Este proyecto de ley fue propuesto por los señores: Cristina Altagracia Lizardo Mezquita y Prin Pujals Nolasco, Senadores de la República por las provincias: Santo Domingo y Samaná, respectivamente.

Facultad Legislativa Congresual:

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

“... 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.

Desmonte Legal

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

- La Constitución de la República.
- El Pacto de los Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante Resolución No. 2200a de fecha 16 de diciembre de 1966.
- El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado mediante Resolución No. 2200a de fecha 16 de diciembre de 1966.
- La Convención Americana de Derechos Humanos, suscrita en fecha 22 de noviembre de 1969, en la ciudad de San José, Costa Rica.
- La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución No. 217a , de fecha 10 de diciembre de 1948.

- La Ley No.344, de fecha 31 de julio de 1943, sobre Procedimiento Especial para las Expropiaciones del Estado Dominicano
- La Ley No.108-05, de fecha 2 de abril de 2005, sobre Registro Inmobiliario.
- La Ley No. 1-12, de fecha 25 de enero de 2012, que crea la Estrategia Nacional de Desarrollo.
- El Decreto No.624-12, de fecha 10 de noviembre de 2012, que crea la Comisión Permanente de Titulación de Terrenos del Estado.
- El Reglamento Interno del Senado de la República.

Análisis Legal, Constitucional y de Técnica Legislativa

Después de analizar el proyecto de Ley en los aspectos legal, constitucional y de técnica legislativa, ENTENDEMOS oportuno hacer las siguientes observaciones:

1. En cuanto al título del presente proyecto de ley, recomendamos eliminar del mismo las palabras “proyecto de ” y de esta manera aseguramos la permanencia de la ley en el tiempo, en vista de que el título es parte de la estructura del texto normativo de ley, y una vez sea promulgada la misma, continuará llevando el mismo título, por tanto sugerimos encabezar la ley de la siguiente manera:

“Ley Titulación de Solares y Parcelas Propiedad del Estado en Manos de Particulares”.

2. En otro orden, el Manual de técnica legislativa en su punto 4.1.7.2 letra B, expresa que todos los artículos contentivos de todo texto normativo deben de llevar un resumen de su contenido al que denominan epígrafe o lo que es lo mismo un titulo breve y claro del contenido de la norma, en tal sentido, sugerimos agregar a cada artículo del texto legislativo su correspondiente epígrafe.

3. Debemos indicar que el presente proyecto de ley establece en los artículos 1,2, 3 y 4 varias disposiciones que no norman, son más bien ideas que indican la finalidad de la ley, por lo que sugerimos integrarlas dentro de un artículo que contenga el objeto de la ley, tal como nos sugiere la técnica legislativa, pues toda ley debe contener un artículo referente al objeto de la misma con la finalidad de dotar de claridad a la norma; entendemos que las mismas deben de ser colocadas en un capítulo primero referente a Disposiciones Iniciales de la Ley e incluidas dentro de un artículo independiente . Con referencia al artículo 4, el Manual de Técnica Legislativa establece que cada artículo debe encerrar una norma en su contenido y como este artículo contiene dos disposiciones, una el principio y otra una disposición normativa, recomendamos realizar una redacción alterna independizando cada disposición en artículos independientes y la disposición de la parte in fine del artículo debe de ser colocada dentro del capítulo referente a "beneficiarios de la ley". En ese sentido, sugerimos realizar la siguiente redacción alterna:

“Artículo ___.- Objeto. *Esta ley tiene por objeto:*

1. Promover la propiedad privada inmobiliaria cumpliendo con su función social económica, contribuyendo al bienestar y al desarrollo de la economía nacional;
2. Transformar la estructura de propiedad de los solares con vocación de residencia que siendo propiedad del Estado están en posesión de particulares en todo el territorio nacional;
3. Lograr la incorporación efectiva de un segmento importante de la población, con preferencia de los menos favorecidos, al desarrollo económico y social del país, mediante un sistema justo de titulación de los solares donde han construido su residencia a fin de contribuir con un proceso de transformación de su estatus económico, como garantía de su libertad, dignidad y aproximación a su bienestar social y tranquilidad familiar;
4. Incorporar a las clases humildes y desposeídas a un sistema de propiedad de su hábitat que lo haga sentir partícipe de la sociedad, lo cual cumple con su función socio-económica.”

“Artículo ____.- Requisitos. Para la eficiente aplicación de esta Ley deberán ser tomados en cuenta, en lo que a los beneficiarios se refiere, los requisitos esenciales siguientes:

1. Identificación eficiente del beneficiario del Registro Inmobiliario. 7
2. Garantía del uso apropiado en cuanto al objeto de esta ley.
3. Observancia de las disposiciones sobre conservación.
4. Por otra parte, el presente proyecto de ley no presenta un ordenamiento lógico en sus normas, por lo que entendemos que es necesario realizar un desglose y agrupamiento de tales normas en capítulos y secciones, pues este tipo de ordenamiento se requiere en los casos en que la ley es muy extensa y compleja. Por tanto, el ordenamiento que juzgamos conveniente, establecido previamente en el Manual de Técnica Legislativa en el punto 4.1.7. y respetando siempre el orden en las normas sin alterar el sentido de las mismas, comprende 4 capítulos y 4 secciones que contienen el conjunto de las informaciones distribuidos de la siguiente manera:

CAPITULO I

DEL OBJETO Y FINES GENERALES DE LA LEY

CAPITULO II

DE LOS BENEFICIARIOS DE LA LEY

CAPITULO III

DE LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LOS SOLARES DEL ESTADO

SECCION I

DEL PATRIMONIO Y REGIMEN

SECCION II

DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS

SECCION III

DE LOS ORGANOS DE LA COMISION

SECCION IV

DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION

SECCION V

DEL DIRECTOR GENERAL

CAPITULO IV

DISPOSICIONES GENERALES

DISPOSICIONES FINALES

5. Con la finalidad de homogenizar el estilo del proyecto de ley con el estilo presentado por la Constitución de 2010, que es el adecuado según las normas de técnica legislativa, proponemos que todos los literales que hacen referencia a incisos dentro del proyecto, sean sustituidos por numerales y dentro de estos entonces, literales.

6. En el artículo 5 sugerimos sustituir la palabra "*familia*", por "persona" ya que es un término más específico y es al término "persona" jurídicamente hablando al que podemos atribuirles las calidades de natural o jurídica; por otra parte, en el mismo artículo del proyecto observamos 2 elementos: a) establece dos proposiciones, la primera, la idea principal, y la segunda se desprende de la primera, por lo que sugerimos se establezca como un párrafo dentro del artículo; y b) en la segunda línea se hace mención de la ley como "Ley de Titulación" y la misma no constituye el nombre de la ley, por lo que es preciso referirnos a la ley por su nombre completo o hacer referencia mediante otra expresión, en tal virtud proponemos que el artículo 5 se lea de la siguiente forma:

“Artículo ____.- Extensión Máxima de Terreno. La extensión máxima de terreno que puede ser propietaria una persona natural o jurídica, es limitada para los fines de la presente Ley a 750 metros cuadrados en la zona urbana y a 50 tareas en la zona rural.

Párrafo- La medida se establece por tareas según nuestro sistema de mensura catastral, en atención a las condiciones requeridas para su evolución económica y social, a su superficie y la densidad de su población.”

7. En cuanto al artículo 6 y 11 sugerimos darle el mismo trato que el artículo 5, y en cuanto al 11 debemos indicar que la expresión “cabeza de familia, padre y madre...” son términos propios del lenguaje coloquial y no jurídico, por lo que sugerimos sea eliminado y solo dejar que serán calculados según el ingreso por familia, en ese sentido proponemos la siguiente redacción alterna para los artículo 6 y 11 del proyecto:

“Artículo ____. **Propiedades Rurales.** Las propiedades rurales tienen un área máxima de 50 tareas a determinarse en cada Municipio por la Dirección General de Bienes Nacionales, que actué en la zona urbana, con la Dirección General de Catastro Nacional y en la zona rural en el Instituto Agrario Dominicano (IAD) para las parcelas, mediante un proceso de depuración igual a que si se tratase de una venta normal.

Párrafo.- Esta limitación varía a discreción de la Dirección General de Bienes Nacionales atendiendo a la densidad de la población, a la calidad del terreno y su capacidad de desarrollo.”

Artículo ____. **Calculo de los Pagos.** Los pagos a efectuar son calculados en base al ingreso por familia, hasta un máximo del 10 % de los ingresos y hasta un mínimo del 10% del salario mínimo establecido por ley.”

Párrafo.- En caso de desempleo se aplica un período de gracia de seis meses.”

8. El Artículo 7 del proyecto de ley expresa textualmente: **“Las propiedades a que se refiere el artículo anterior no podrán ser objeto de condominio”**. Atendiendo al contenido del presente artículo, el mismo no trata de una disposición normativa, que es la característica principal que debe tener todo artículo de una determinada ley, por lo que sugerimos que se agregue como párrafo dos del artículo a que se refiere, reestructurando su redacción de la siguiente manera:

“Párrafo II.- Las propiedades a que se refiere el presente artículo no pueden ser objeto de condominio.”

9. En referencia al artículo 8 del proyecto, observamos que el mismo expresa textualmente: **“Se consideran posibles beneficiarios...”**, la expresión *“posible”* denota vaguedad en el lenguaje, por lo que el uso de este tipo de términos no es recomendable en los textos legislativos, pues establece una textura abierta de conceptos e inseguridad en la norma jurídica, por lo que debemos evitar interpretaciones flexibles en la norma, por tanto es preciso eliminar la palabra *“posible”* y de esta forma el encabezado del artículo se lee de la siguiente manera:

“Artículo ____. **Beneficiarios de la Ley.** *Se consideran beneficiarios de esta ley:...”*

10. En cuanto a los artículo 10 y 11, por la naturaleza del contenido de su enunciado, recomendamos sea incluido dentro del capítulo I, que se titula “Objetivos y Fines Generales de la Ley” y la parte in-fine del artículo 11, designarla como párrafo del mismo.
11. Los artículos 12 y 13 del presente proyecto de ley, establecen la creación de la *Comisión Para la Regularización de la Tenencia de los Solares del Estado* al mismo tiempo que indica el domicilio del mismo, en ese sentido proponemos la fusión de ambos artículos e incluirle la adscripción al Ministerio correspondiente, tal como lo indica el artículo 241 de la Constitución, este organismo tendría únicamente una función tutelar sobre el organismo de carácter descentralizado e independizar en otro artículo lo referente al domicilio, reestructurando la redacción de sus normas sin alterar el sentido de su contenido, para que se le de la siguiente manera:

*“**Artículo _____.** **Creación.** Se crea La Comisión Para la Regularización de los Solares del Estado, que se establece en lo adelante “La Comisión”, que se constituirá como un órgano público descentralizado, de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de la Presidencia.*

***Artículo _____.** **Domicilio.** La Comisión tiene su domicilio en la Ciudad Santo Domingo, Distrito Nacional y oficinas que deben ser dispuestas conforme así lo requieran las circunstancias.”*

12. La primera línea del artículo 19, establece “**Son empleados de confianza de la Comisión...**” esta expresión es muy ambigua, no es propia de un lenguaje jurídico sino más bien de un lenguaje coloquial, por lo que no es apropiado para una norma jurídica, por lo que esta sujeta a diversas interpretaciones, por tanto sugerimos sustituirla por “
13. El artículo 24 del proyecto presenta varios párrafos que no han sido designado, por lo que recomendamos indicarlos en el texto normativo mediante la palabra “Párrafo” y numerarlos según corresponda.
14. Las redacciones de los artículos 29 y 30 nos señalan normas relacionadas al Director General, por lo que sugerimos las mismas sean englobadas dentro del capítulo III correspondiente al mismo.
15. El Manual de Técnica nos indica que las disposiciones finales en la redacción de los textos legislativos, contienen el conjunto de disposiciones que ordenan se reglamente la ley, las disposiciones transitorias, las derogatorias y aquellas que rigen la entrada en vigencia del texto. Por tanto, proponemos que se cree un último capítulo denominado “Disposiciones Finales”.

16. En ese mismo orden, el artículo 12 del proyecto indica la existencia de un reglamento para la debida ejecución de la ley, sin embargo, el proyecto no indica su elaboración, por lo sugerimos sea incluido dentro del capítulo referente a *Disposiciones Generales* y se realice una redacción alterna del mismo, indicando su elaboración, quien está encargado de elaborarlo y el plazo:

“Artículo ____. **Reglamento.** *El Poder Ejecutivo se encarga de la elaboración del reglamento de aplicación de la presente ley, en un plazo no mayor de noventa (90) días a partir de la promulgación de la presente ley.”*

17. Según establece el Manual de Técnica legislativa en su punto 4.1.1.5 señala que el mismo dentro de su estructura debe contener lo relativo a la entrada en vigencia de la ley, y esta disposición debe de estar contenida en un apartado referente a DISPOSICIONES FINALES el cual no debe de estar numerado dentro de la secuencia de la parte normativa de la ley, por tanto, por lo tanto sugerimos la creación de una última disposición que dirá como sigue:

“DISPOSICION FINAL

***Única.- Vigencia.** Esta Ley entra en vigencia después de su promulgación y publicación, según lo establecido en la Constitución de la Republica, y una vez transcurrido los plazos señalado en el Código Civil de la Republica Dominicana”.*

Finalmente, cabe indicar que algunos señalamientos de los sugeridos en la presente opinión, como la inclusión de capítulos y secciones, han implicado una reubicación de los artículos, por lo que se ha producido un cambio sucesivo en la numeración de los mismos, en tal virtud, sugerimos a la comisión encargada del presente proyecto de ley, abocarse a su estudio tomando en cuenta las sugerencia vertidas en el presente informe y la redacción alterna anexa al mismo.

Atentamente,

Wenel D. Feliz.
Director del Departamento
Técnico de Revisión Legislativa

WF/GC