

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA  
"AÑO DEL DESARROLLO AGROFORESTAL"

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DETEREL 185/2017.

A la : Comisión Permanente de Desarrollo Municipal y Organizaciones No Gubernamentales.

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 Desafectación de inmueble.

Ref. : Oficio No. 001557 Exp. No. 00308-17d/f 15/05/2017.

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: Esta iniciativa de ley tiene por objeto la desafectación de varios inmuebles del dominio público y declaración como bien de dominio privado del ayuntamiento del Municipio de Santiago de los caballeros, provincia Santiago.

SEGUNDO: Este proyecto proviene del Poder Ejecutivo, depositado en fecha 09-05-2017.

Facultad Legislativa Congresual:

La facultad legislativa congresual 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".

### 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

VISTA: La Constitución de la República, proclamada el 26 de enero de 2010;

VISTA: La Ley núm. 176-07, del 17 de julio de 2007, del Distrito Nacional y los Municipios;

VISTA: La Ley núm. 675, del 14 de agosto del 1944, sobre Urbanización, Ornato Público y Construcciones;

VISTA: La Ley núm.108-05, del 23 de marzo de 2005, de Registro Inmobiliario;

VISTA: La Ley núm.5622, del 21 de septiembre del 1961, que instituye la autonomía municipal;

VISTA: La Ley núm.675, del 14 de agosto del 1954, sobre Urbanización, Ornato Público y Construcciones;

VISTA: La Certificación del Acta núm. 06-16, del 28 de abril de 2016, del Consejo Municipal de Regidores del Ayuntamiento de Santiago de los Caballeros.

### Impacto de Vigencia

Este proyecto persigue desafectar inmuebles dentro del ámbito del municipio de Santiago de Los Caballeros, su impacto se torna de forma exclusiva en las indicadas ciudades y les permitirá colocar en el comercio bienes de dominio público que en la actualidad no son utilizados como tal. Es factible, en la medida en que las comunidades podrán beneficiarse económicamente de la venta posible de dichos inmuebles y los fondos obtenidos podrán ser utilizados para proyectos de infraestructuras sociales, culturales y de carácter comunitario.

### Análisis legal

Después de haber estudiado los aspectos legales, observamos lo siguiente:

1. El proyecto de ley cumple con lo establecido en el artículo 107 de la Ley 108-05, de Registro Inmobiliario, en tanto para desafectar un inmueble del dominio público al dominio privado del Estado, es necesaria la intervención del legislador.
2. 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. Ver redacción:

VISTA: La Constitución de la República;

VISTA: La Ley No. 675, del 14 de agosto del 1944, sobre Urbanización, Ornato Público y Construcciones;

VISTA: La Ley No. 675, del 14 de agosto del 1954, sobre Urbanización, Ornato Público y Construcciones;

VISTA: La Ley No.5622, del 21 de septiembre del 1961, que instituye la autonomía municipal;

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

VISTA: La Ley No. 176-07, del 17 de julio de 2007, del Distrito Nacional y los Municipios;

VISTA: La Certificación del Acta núm. 06-16, del 28 de abril de 2016, del Consejo Municipal de Regidores del Ayuntamiento de Santiago de los Caballeros.

### Análisis Constitucional

- 1.- La parte inicial del artículo 2 establece: *Los inmuebles, cuya desafectación es dispuesta en esta ley, serán puestos en el comercio...* En otras palabras, el mandato de legislador es que dichos inmuebles, a partir de la entrada en vigencia de la ley,

deberán ser puestos en el comercio, lo que constituye un mandato expreso a que proceda a la venta de los mismos, lo que constituye una enajenación de los bienes del ayuntamiento.

2.- Sobre la enajenación de los bienes del ayuntamiento, la Constitución de la República en su artículo 128, numeral 3, literal d) establece, como una atribución del Presidente de la República, en su condición de Jefe de Estado y de Gobierno: *Autorizar o no a los ayuntamientos a enajenar inmuebles y aprobar o no los contratos que hagan, cuando constituyan en garantía inmuebles o rentas municipales.*

3.- Como puede observarse, el mandato expreso de la Constitución es que la enajenación de los bienes inmuebles de los ayuntamientos debe ser autorizada por el Presidente de la República, estando vedada al legislador la intervención en una transacción inmobiliaria municipal, por mandato de lo establecido en el artículo 93, numeral 1, literal q) de la Constitución, que reza: *Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución.*

4.- A partir de lo explicado, si bien por ley se produce la desafectación del bien inmueble y esta pasa del dominio público al dominio privado del ayuntamiento, el legislador está impedido de autorizar la puesta en el comercio de dichos inmuebles, o sea, de autorizar enajenar dichos bienes, dado que dicha competencia es exclusiva del Presidente de la República.

5.- Del análisis anterior y de lo relativo a la cuestión legal autonómica municipal, consideramos que dicho artículo 2, relativo a la venta del inmueble, debe suprimirse y solo disponer la desafectación del bien inmueble, sin ordenar su enajenación y puesta en el comercio por parte del ayuntamiento.

6.- También el referido artículo 2 dispone *"y el producto de dicha venta será depositado en un fondo especializado, que solo podrá ser utilizado para la adquisición de nuevos inmuebles para ser destinados como espacios públicos y para proyectos de infraestructura de carácter comunitario".*

7.- Si bien el legislador tiene la competencia de regular por ley el funcionamiento de los ayuntamientos, dicha regulación encuentra sus límites en la autonomía presupuestaria de los mismos, consagrada en el artículo 199 de la Constitución.

8.- Al respecto, dicha autonomía les permite el manejo de sus presupuestos, bajo la fiscalización del Estado y el control ciudadano. Es así que para mantener dicho criterio autonómico constitucional, la ley interviene solo en lo relativo a regulaciones generales, sin intervenir en la administración particular de los recursos.

9.- En adición a lo establecido por el artículo 199 de la Constitución, nuestro tribunal constitucional mediante Sentencia TC-0152-13, también se pronuncia con respecto a la autonomía presupuestaria y financiera de los gobiernos locales, y deja por sentado lo siguiente:

“ 9.1.9. En cuanto a su alcance, la autonomía supone la capacidad de automanejo administrativo y económico de las municipalidades, bien sean municipios o distritos municipales. Respetar su contenido esencial, equivale a no sujetar su capacidad de autogobierno a las decisiones de otras entidades que obstaculicen el cumplimiento de sus funciones.

9.1.10. Sin embargo, la autonomía también está supeditada a ser ejercida dentro de un marco general, en el que la capacidad de administración debe realizarse de conformidad con el ordenamiento jurídico; es decir, respetando los límites constitucionales, pues la libertad de autogestión no implica en modo alguno, independencia absoluta o dejar de pertenecer a los órganos de los que forma parte, con los que deben convivir como entes desconcentrados de la administración moldeados siempre por la atribución de competencia.

9.1.18. Cabe precisar, en consecuencia, que en el marco de las prerrogativas constitucionales, las juntas de distritos municipales en tanto gobiernos locales de sus respectivos territorios, son responsables de la ejecución de los ingresos percibidos tanto de la asignación estatal como de aquellos provenientes de los servicios municipales que prestan, con las limitaciones establecidas en la Constitución y las leyes. ”

10.- Es así que, puede resultar inadecuado el mandato del legislador de que un ayuntamiento deba destinar dichos recursos a adquirir otros bienes inmuebles y proyectos de infraestructura, dado que el manejo del ayuntamiento puede necesitar

recursos para solventar otro tipo de necesidades, como culturales, sociales y de carácter comunitario.

11.- Y por último, agregar una disposición final, referente a la entrada en vigencia de la ley, en virtud del artículo 109 de la Constitución, la fórmula a utilizar es la siguiente:

#### Disposición final

Única 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 una vez transcurridos los plazos señalados en el Código Civil de la República Dominicana.

#### Análisis de Técnica Legislativa

Luego de análisis y estudio del Proyecto de Ley mediante el cual se desafecta una porción de terreno dentro del ámbito del municipio Santiago de los Caballeros. TENEMOS a bien hacer las siguientes observaciones:

Hemos observado en relación al título del proyecto que dice de la siguiente manera: ANTEPROYECTO DE LEY DE DESAFECTACIÓN DE UNA PORCIÓN DE TERRENO DENTRO DEL ÁMBITO DEL MUNICIPIO SANTIAGO DE LOS CABALLEROS.

10- Sugerimos en el título la eliminación de la frase "*Anteproyecto de*", en el entendido que la misma representa el estado de la iniciativa antes 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 de Desafectación de una Porción de Terreno dentro del ámbito del Municipio Santiago de los Caballeros"

11- En cuanto a los considerandos que responden a las motivaciones que ha tenido el legislador para la creación de la norma, sugerimos que los mismos sean enumerados en números ordinales, al respecto el numeral 4.1.1.3, literal e), del Manual de Técnica Legislativa, establece: "*Los considerandos deben numerarse para una mejor ubicación*

de los mismos". Del mismo modo sugerimos que los mismos sean sucedidos por el adverbio "Que", atendiendo al modo correcto como deben de iniciar las consideraciones. Por lo cual sugerimos la siguiente redacción alterna:

*"CONSIDERANDO PRIMERO: Que.....  
CONSIDERANDO SEGUNDO: Que....."*

12- En relación a los artículos hemos observados que el proyecto de ley no contiene epígrafes, por lo que sugerimos le sea agregado a todos los artículos contentivos de todo el texto normativo un resumen de su contenido o lo que es lo mismo un título breve y claro del contenido de la norma, en virtud, de que todos los artículos sin excepción deben llevar un epígrafe.

Ejemplo:

*"Artículo.3 Inmueble a desafectar. ...."*

13- Observamos que el presente proyecto de ley carece de un artículo que establezca el objeto de la norma, en cuanto a este aspecto, es preciso señalar que la Técnica Legislativa nos sugiere que los textos normativos deben contener en su parte inicial dos artículos cuyos contenido sea de tipo informativo, expresando el objeto central que procura regular, y otro donde se establezca el espacio territorial o las personas a las que se aplica, esto con la finalidad de dotar de claridad al proyecto de ley facilitar su comprensión. Sugerimos que el mismo sea colocado al inicio del texto dentro del orden estructural presentado por el proyecto de ley. De lo antes señalado sugerimos la siguiente redacción alterna:

*Artículo 1.- Objeto. Esta ley tiene por objeto desafectar del dominio público y declarar como bien del dominio privado del Ayuntamiento del municipio de Santiago de los Caballeros, provincia Santiago.*

*Artículo 2.- Ámbito de aplicación. El ámbito de aplicación de esta ley es para el municipio de Santiago de los Caballeros, provincia Santiago.*

14.- Observamos que el proyecto de ley ordena la desafectación de la sumatoria de varias porciones de terreno perteneciente a una parcela, haciendo luego mención de forma separada de dichas porciones utilizando georreferencias y coordenadas como ubicación de los mismos, edemas de utilizar una colindancia en común para todos solares. Al respecto es preciso señalar que en una ley de desafectaciones de un

inmueble no deben de establecerse coordenadas o georreferencias como parte de la ubicación del terreno a desafectar, ya que las leyes deben de ser precisas, y las georreferencias constituyen estimaciones que pueden ser variables, por lo que no se recomienda su uso en los textos legales. Por otra parte, es preciso señalar que como requisito esencial para realizar la desafectación de un inmueble de dominio público, es que se establezca de forma precisa los límites del mismo, por lo que en el caso de la especie resulta impreciso ya que el proyecto de ley establece linderos comunes para todas, las porciones de terrenos; por lo que sugerimos que sea agregada de forma precisa los respectivos linderos y colindancias de las porciones de terreno a desafectar.

15- En lo referente al artículo 3 del proyecto recomendamos su eliminación, porque no se trata de una resolución, sino de una ley, y como es bien sabido por todos, las leyes serán obligatorias una vez transcurridos los plazos para que se reputen conocidas en todo el territorio nacional.

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. Feliz*  
*Director.*

WF/l-c-tl