



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

Santo Domingo de Guzmán, D.N
05 de junio de 2019

DETEREL 207/2019.

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

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

Cc : **Lic. Mercedes Camarena Abreu.**
Secretaria General Interina.

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

Asunto : Opinión Proyecto de Ley que Regula el Otorgamiento de la Fuerza Pública para Llevar a Cabo las Medidas Conservatorias y Ejecutorias.

Ref. : Oficio No. 0504, de fecha 27-05-2019
(Exp. 01065-2019-PL-SE)

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 proyecto tiene por objeto asegurar la legalidad y la razonabilidad de las actuaciones de los ministeriales actuantes y agentes que lo asistieron en el otorgamiento de la fuerza pública para llevar a cabo las medidas conservatorias y ejecutorias.

Este proyecto proviene de la Cámara de Diputados y fue depositado en el Senado en fecha, 20 de mayo de 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**



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

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 112 de la Constitución de la República, que establece: *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

El proyecto de ley se fundamenta y toca las siguientes disposiciones legales:

- La Constitución de la República.
- La Ley No.11-92, del 16 de mayo de 1992, que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana.
- La Ley No.16-92, del 29 de mayo de 1992, que aprueba el Código de Trabajo.
- La Ley No.327-98, del 11 de agosto de 1998, de Carrera Judicial.
- La Ley No.76-02, del 19 de julio de 2002, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana.
- La Ley No.108-05, del 23 de marzo de 2005, de Registro Inmobiliario.
- La Ley No.491-06, del 22 de diciembre de 2006, de Aviación Civil de la República Dominicana.
- La Ley No.489-08, del 19 de diciembre de 2008, sobre Arbitraje Comercial.
- La Ley No. 181-09, del 6 de julio de 2009, que introduce modificaciones a la Ley No.50-87, de fecha 4 de junio de 1987, sobre Cámaras Oficiales de Comercio y Producción de la República.
- La Ley No.189-11, del 16 de julio de 2011, para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana.
- La Ley No.544-14, del 5 de diciembre de 2014, sobre Derecho Internacional Privado de la República Dominicana.
- La Ley No.140-15, del 7 de agosto de 2015, del Notariado e instituye el Colegio Dominicano de Notarios. Deroga las Leyes Nos.301 y 89-05, de 1964 y 2005, respectivamente, y modifica el Art.9, parte capital, de la Ley No.716 del año 1944, sobre funciones públicas de los cónsules dominicanos.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

- El Decreto-Ley No.2213 del C. N., del 16 de abril de 1884, que sanciona el Código Civil de la República, y sus modificaciones.
- La Sentencia TC/0110/13, del 4 de julio del año 2013, dictada por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana.

Análisis Constitucional, Legal y de la Técnica legislativa y Lingüística

1.- En cuanto al orden y la forma de presentar los vistos o los textos legales que ha investigado el legislador para presentar un proyecto de ley, las normas de técnica legislativa establecen que estos deben colocarse en el texto normativo respetando las jerarquías de las normas que integran el sistema jurídico dominicano y el orden cronológico de las indicadas normas, en ese sentido, sugerimos que los vistos de esta iniciativa legislativa sean colocados iniciando con la Constitución, seguido de las leyes, decretos, resoluciones y sentencias vinculantes y dentro de este ordenamiento jerárquico, el cronológico, finalizando con un punto y aparten, por tanto, deben leerse como sigue:

"Vista: La Constitución de la República.

Vista: La Ley No.11-92, del 16 de mayo de 1992, que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana.

Vista: La Ley No.16-92, del 29 de mayo de 1992, que aprueba el Código de Trabajo.

Vista: La Ley No.327-98, del 11 de agosto de 1998, de Carrera Judicial.

Vista: La Ley No.76-02, del 19 de julio de 2002, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana.

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

Vista: La Ley No.491-06, del 22 de diciembre de 2006, de Aviación Civil de la República Dominicana.

Vista: La Ley No.489-08, del 19 de diciembre de 2008, sobre Arbitraje Comercial.

Vista: La Ley No.181-09, del 6 de julio de 2009, que introduce modificaciones a la Ley No.50-87, de fecha 4 de junio de 1987, sobre Cámaras Oficiales de Comercio y Producción de la República

Vista: La Ley No.189-11, del 16 de julio de 2011, para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana.

Vista: La Ley No.544-14, del 5 de diciembre de 2014, sobre Derecho Internacional Privado de la República Dominicana.

Vista: La Ley No.140-15, del 7 de agosto de 2015, del Notariado e instituye el Colegio Dominicano de Notarios. Deroga las Leyes Nos.301 y 89-05, de 1964 y 2005, respectivamente, y modifica el Art.9, parte capital, de la Ley No.716 del año 1944, sobre funciones públicas de los cónsules dominicanos.

Visto: El Decreto-Ley No.2213 del C. N., del 16 de abril de 1884, que sanciona el Código Civil de la República, y sus modificaciones.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

Vista: La Sentencia TC/0110/13, del 4 de julio del año 2013, dictada por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana.”.

2.- El objeto del proyecto de ley establece: *“Esta ley tiene por objeto asegurar la legalidad y la razonabilidad de las actuaciones de los ministeriales...”*, en relación al término “razonabilidad” resulta ambiguo y de dudosa interpretación, pues el mismo no hace referencia a una realidad concreta, sino más bien, subjetiva, en la que debería intervenir un test anteponiendo dos situaciones para determinar la más favorable al sujeto y en cuanto al termino legalidad entendemos que el mismo es suficiente para establecer bajo qué base o radio de acción deben actuar los ministeriales, en ese sentido, sugerimos eliminar el término razonabilidad para que el objeto de esta iniciativa se lea como sigue:

“Artículo 1.- Objeto. Esta ley tiene por objeto asegurar la legalidad de las actuaciones de los ministeriales actuantes y agentes que lo asistieren en el otorgamiento de la fuerza pública para llevar a cabo las medidas conservatorias y ejecutorias.”.

3.- Veamos el contenido del artículo 4 y del artículo 5:

Artículo 4.- Competencia: El juez competente para autorizar la fuerza pública es el juez presidente de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del distrito judicial del lugar de la ejecución o un juez de la misma jerarquía y competencia dentro de su jurisdicción.

Párrafo. - El juez competente para acompañar al ministerial actuante al lugar de la ejecución y supervisar sus actos es el juez de paz del lugar de la ejecución que haya sido identificado en el auto. El juez de primera instancia, en los casos de títulos ejecutorios, firmará las actas levantadas por el ministerial actuante.

Artículo 5.- Requerimiento. Para llevar a cabo las medidas conservatorias y ejecutorias previstas por esta ley, el ministerial actuante tendrá que hacerse acompañar de la fuerza pública otorgada por el juez de primera instancia, **previa consulta al Ministerio Público quien dará su opinión en un plazo no mayor de quince días.”.**

3.1-Respecto a lo establecido por las normas precedentes, tenemos varios señalamientos: en primer lugar, el contenido de la primera norma indica el juez competente para autorizar la fuerza pública, y en el párrafo a seguidas trata sobre la figura que deberá ejecutar la autorización procedente del juez, en este caso el ministerial actuante, indicando que durante el procedimiento éste deberá acompañarse del Juez de Paz del lugar de la ejecución en calidad de supervisor de sus actos, en ese sentido, observamos que existen dos normas contenidas en el artículo,



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

además de que no existe una coherencia lógica de los mandatos legales, pues el párrafo trata del procedimiento sin antes señalar de manera expresa la figura encargada de la ejecución de las medidas conservatorias y ejecutorias establecidas en la ley, lo que torna estos mandatos en ambiguos y pudiera traer consigo confusiones en la interpretación del artículo.

3.2.- Es así que entendemos que el artículo debe contener únicamente lo relativo a la competencia; seguido de otro artículo independiente donde se señala quien es el encargado de la ejecución de las medidas con sus respectivos párrafos, estableciendo la manera de cómo debe llevarse a cabo la indicada ejecución.

3.3.- En otro orden, el contenido de la segunda, refiere al requisito para llevar a cabo las medidas ejecutorias y conservatorias previstas en la ley, señalando que el ministerial actuante deberá acompañarse de la fuerza pública otorgada por el juez competente, y al final de la norma señala: ***"previa consulta al Ministerio Público"***.

3.4.- Ahora bien, en referencia a lo indicado en la parte *in fine* del artículo 5, luce conveniente analizar si este procedimiento de consulta al Ministerio Público se desprende de la actuación del juez o de la ejecución por parte del ministerial actuante.

3.5.- En tal virtud, y a juzgar por el contenido del artículo 8 de la iniciativa que indica textualmente: ***"el juez competente en un plazo no mayor de 15 días hábiles, una vez vencido el plazo otorgado al Ministerio Público, autorizará el auxilio de la fuerza pública..."*** entendemos que, una vez vencido el plazo del Ministerio Público para la opinión de procedencia, el juez deberá autorizar el auxilio de la fuerza pública, por lo que se evidencia que la ***previa consulta al Ministerio Público***, debe ser parte de las actuaciones del juez competente y no debe formar parte del artículo 5.

3.6.- Como último señalamiento en torno al contenido de los artículos precedente y del 8, hemos observado que el legislador establece varios plazos considerados fatales, el primero de estos al Ministerio Público el cual otorga un plazo no mayor de 15 días para opinar sobre la procedencia o no del auxilio de la fuerza pública (artículo 5); y el segundo al juez competente, para que proceda a autorizar el auxilio de la fuerza pública en un plazo no mayor de 15 días a partir del vencimiento del plazo señalado para el Ministerio Público (artículo 8).. Ahora bien, hemos observado que no se indica, de manera expresa, un plazo al juez competente para que proceda a solicitar la opinión del Ministerio Público a partir de la recepción de la solicitud de ejecución de la sentencia y que tampoco se señala qué sucediera si vence el plazo otorgado al Ministerio Público sin emitir opinión, por tanto, consideramos que por tratarse de una pieza legislativa que desarrolla un proceso judicial y, con la finalidad de garantizar el debido proceso y la celeridad en estos asuntos judiciales, es necesario establecer un plazo, que bien podría ser de 5 días hábiles, para que el juez competente proceda a



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

solicitar la opinión sobre la procedencia o no del auxilio de la fuerza pública al Ministerio Público e indicar, de manera expresa, qué sucede en caso de que venza el plazo otorgado al MP sin emitir su opinión.

3.7.- Por tanto, del conjunto de consideraciones descritas precedentemente, recomendamos la siguiente redacción alterna de los artículos 4 y 5 de la iniciativa, el cual contempla la inclusión de nuevos artículos, con la finalidad de otorgarle una estructura lógica de hechos secuenciales a la pieza legislativa, por lo que la propuesta sugerida es la siguiente:

"Artículo .- Competencia. El juez competente para autorizar el auxilio de la fuerza pública, es el Juez Presidente de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial del lugar de la ejecución o un juez de la misma jerarquía y competencia dentro de su jurisdicción.

Artículo .- Ejecución de medidas conservatorias y ejecutorias. La ejecución de las medidas conservatorias y ejecutorias previstas en esta ley, estará a cargo del ministerial actuante.

Párrafo I.- El juez competente para acompañar al ministerial actuante al lugar de la ejecución y supervisar sus actos, es el Juez de Paz del lugar de la ejecución que haya sido identificada en el auto.

Párrafo II.- El Juez de Primera Instancia, en los casos de títulos ejecutorios, firmará las actas levantadas por el ministerial actuante.

Artículo .- Requerimiento. Para llevar a cabo las medidas conservatorias y ejecutorias previstas por esta ley, el ministerial actuante tendrá que hacerse acompañar de la fuerza pública otorgada por el Juez de Primera Instancia.

Artículo.- Solicitud de procedencia o no de auxilio de la fuerza pública. El Juez de Primera Instancia, a partir de la solicitud de ejecución de medidas conservatorias y ejecutorias, tendrá un plazo no mayor de cinco días hábiles, para solicitar al Ministerio Público su opinión sobre la procedencia o no del otorgamiento de fuerza pública.

Artículo.- Plazo de consulta. El Ministerio Público tendrá un plazo no mayor de 15 días hábiles, para emitir su opinión sobre la procedencia o no del auxilio de la fuerza pública.

4.- En relación al contenido del artículo 8 sobre autorización y contenido del auto, entendemos que no está completo, pues para evitar confusiones en su interpretación y asegurar su debida ejecución, es preciso referenciar el plazo otorgado al Ministerio



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

Público, en ese sentido, sugerimos que el artículo 8 se lea como sigue, tomando en cuenta que producto de los cambios procedentes, la numeración del articulado variara:

Artículo ____.- Autorización y contenido del auto. El juez de primera instancia, en un plazo no mayor de 15 días hábiles, una vez vencido el plazo de 15 días otorgados al Ministerio Público, autorizará el auxilio de la fuerza pública, ..."

5.- En el párrafo III del artículo 8, indica que la inobservancia del plazo de quince días hábiles por parte del juez competente para autorizar el auxilio de la fuerza pública, constituye **negación de justicia**, por lo que entendemos que el término correcto es **denegación de justicia**, en ese sentido sugerimos la sustitución.

6.- En cuanto al artículo 16 sobre el régimen disciplinario que expresa lo siguiente:

Artículo 16.- Régimen Disciplinario. Ejecutar cualquiera de las medidas reguladas por esta ley, sin la previa autorización y la presencia de la fuerza pública, constituye una falta grave a cargo del ministerial y del juez de paz concurrente. La sanción disciplinaria a imponer queda a cargo de la institución a la cual pertenece el funcionario actuante.

6.1.- En primer lugar, entendemos que existe dos normas contenidas en un solo artículo, por lo que, para mayor comprensión del contenido de la norma sugerimos colocar en un párrafo la parte que indica quien será el encargado de imponer la indicada sanción.

6.2- Por otro lado, la norma crea inseguridad jurídica, es ambigua en la medida de que no se contempla una referencia externa de manera expresa sobre cuál será la sanción disciplinaria o la base legal para imponerla.

6.3- En segundo lugar, nos llama la atención que para que se tipifique como falta grave debe de concurrir dos situaciones: que se ejecute cualquiera de las medidas conservatorias y ejecutorias establecidas por la ley sin la previa autorización y que se ejecuten las medidas sin la presencia de la fuerza pública.

6.4 En ese sentido, entendemos que para que se tipifique el hecho tienen que concurrir necesariamente dos actuaciones, entonces debemos llamar a reflexión el hecho de qué sucedería si se ejecuta las medidas faltando una de las acciones señaladas, ¿no será sancionado el ministerial actuante? Por tanto, sugerimos que debe de contemplarse una sanción disciplinaria para el caso de que el ministerial actuante ejecute faltándole una de las acciones descritas.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

7.- Observemos lo indicado en el artículo 19 de la iniciativa legislativa, el cual establece:

Artículo 19.- Conciliación. El Ministerio Público apoderado para conocer la solicitud de opinión de procedencia o no de otorgamiento de fuerza pública, podrá promover la conciliación entre las partes, a solicitud de las mismas; podrá solicitar asistencia de personas o entidades con pericia en solución alterna del conflicto, o permitirá que las partes designen una. Si se produce la conciliación, se levantará acta que tendrá fuerza de título ejecutorio. El cumplimiento de lo acordado, extingue la solicitud de fuerza pública. Si una de las partes incumple sin causa justificada las obligaciones pactadas, el procedimiento continúa como si no se hubiera conciliado.

Párrafo. - El Ministerio Público tendrá un plazo de quince días hábiles para opinar la procedencia o no de otorgamiento de fuerza pública y para mediar la conciliación entre las partes, del Ministerio Público no emitir su opinión, ni conciliar las partes en el plazo establecido, el expediente seguirá su curso normal.

7.1- La norma descrita anteriormente, pone a cargo del Ministerio Público el proceso de conciliación a solicitud de las partes, en tal virtud, resulta necesario indicar que constitucionalmente la ejecución de los fallos de sentencias corresponde a los jueces, y no solo la ejecución de sentencias, sino todo lo que se desprende de las mismas, y el proceso conciliatorio señalado forma parte del procedimiento judicial.

7.2- Nuestra Carta Magna se refiere en su artículo 149 a la función judicial e indica de manera expresa lo siguiente:

Artículo 149.- Poder Judicial. *La justicia se administra gratuitamente, en nombre de la República, por el Poder Judicial. Este poder se ejerce por la Suprema Corte de Justicia y los demás tribunales creados por esta Constitución y por las leyes.*

Párrafo I.- *La función judicial consiste en administrar justicia para decidir sobre los conflictos entre personas físicas o morales, en derecho privado o público, en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado. Su ejercicio corresponde a los tribunales y juzgados determinados por la ley. El Poder Judicial goza de autonomía funcional, administrativa y presupuestaria...*

7.3 En tal sentido, la Constitución deja por sentado en que consiste la función judicial, indicando que la misma busca administrar justicia para decidir sobre los conflictos entre personas físicas o morales, en derecho privado o público, en todo tipo de procesos, por tanto, el Ministerio Público no tiene competencia para intervenir en

materia judicial, pues los indicados criterios de ejecución de sentencias pertenecen a los órganos del Poder Judicial.

7.4.- Es importante advertir que la intervención del Ministerio Público en el proceso conciliatorio anula la intervención del juez, ya que, si en dado caso se ponen de acuerdo las partes, automáticamente se anula el procedimiento judicial. Debemos recordar que el papel que el legislador le otorga al Ministerio Público es para emitir una opinión sobre la procedencia o no del auxilio de la fuerza pública, en base al rol de auxiliar de la justicia, es nuestra consideración que el Ministerio Público no debe sustituir al juez, lo que sucedería si se le otorga la dirección del proceso conciliatorio descrita en el artículo 19.

7.5- Los criterios precedentes se ven refrendados mediante la sentencia TC/0110/13 la cual deja por sentado lo siguiente:

"10.10...el artículo 149 párrafo I establece lo siguiente: ...La función judicial consiste en administrar justicia para decidir sobre los conflictos entre personas físicas o morales, en derecho privado o público, en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado(...).

10.11. A tono con lo anterior, a partir de la vigente Constitución lo relativo a la potestad de ejecución de las decisiones dictadas por los tribunales del orden judicial, corresponde exclusivamente a los propios órganos judiciales como una manifestación típica de la potestad jurisdiccional que la Constitución les ha conferido en su artículo 149. De ahí que corresponde sean adoptados los recaudos legislativos correspondientes para que sea el propio Poder Judicial que ejerza tal potestad jurisdiccional ejecutiva. Consecuentemente, conforme lo dispone el párrafo I, del artículo 149 de la Constitución, la función jurídica no culmina con la expedición de una sentencia, sino que incluye hacer efectivo el cumplimiento de esa decisión.

8.- Como un último señalamiento y no menos importante, es el hecho de que esta norma es de naturaleza orgánica, pues la ejecución de sentencias se enlaza con el derecho fundamental contenido en el artículo 69 de la Constitución que es el de la Tutela Judicial Efectiva.

8.1- Si bien es cierto que el contenido de esta norma no se señala de manera expresa dentro de las materias que el artículo 112 de la Constitución reserva para leyes orgánicas, estos temas no son limitativos, el Tribunal Constitucional dominicano asumió una concepción amplia sobre lo relativo a la regulación de derechos fundamentales, considerando que aquellas



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

actuaciones que formen parte del contenido de los derechos deben ser reguladas por leyes orgánicas.

8.2- En su sentencia TC/011/13 del 4 de julio de 2013 el Tc dispuso:

10.6. En el presente caso, es preciso hacer referencia del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva consignado en el artículo 69 de la Constitución de la República, el cual comprende – según palabras del Tribunal Constitucional Español– un contenido complejo que incluye los siguientes aspectos: el derecho de acceso a los tribunales; el derecho a obtener una sentencia fundada en derecho; el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales; y el derecho al recurso legalmente previsto.

10.7. De lo anterior se desprende que la tutela judicial efectiva engloba también el derecho a ejecutar las decisiones judiciales, tan necesario para que la tutela efectiva sea tal, y es, además, cuestión de esencial importancia para dar efectividad a la cláusula del estado social y democrático de derecho, que implica, entre otras manifestaciones, la vinculación de todos los sujetos al ordenamiento jurídico y a las decisiones que adoptan los órganos jurisdiccionales, no solo juzgando, sino también haciendo ejecutar lo juzgado.

Luego de las consideraciones vertidas en este informe, sugerimos a la comisión de Justicia y Derechos humanos abocarse al estudio de esta pieza legislativa, tomando en cuenta nuestras sugerencias.

Atentamente,

Welnel D. Feliz
Director



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"