



**SENADO**  
REPÚBLICA DOMINICANA

**Departamento Técnico de Revisión Legislativa**

Santo Domingo de Guzmán, D.N.  
12 de julio de 2021

**DETEREL 164/2021.**

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

Vía : **Licda. Rosemary Cedeño Nieves**  
Coordinadora de Comisiones Permanentes

Cc : **Lic. José Carrasco Estévez**  
Secretario General Legislativo.

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.00000489 d/f, 15/03/2021. Exp. No. 00483**

Condición : Informe con modificación.

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 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.

**Segundo:** Este proyecto fue presentado por el señor Félix Ramón Bautista Rosario, Senador de la República por la provincia San Juan.

**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”.**



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**

**Departamento Técnico de Revisión Legislativa**

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

**Vista:** La Constitución de la República;

**Vista:** La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789;

**Vista:** La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, del 2 de mayo de 1948;

**Vista:** La Declaración Universal de Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948;

**Visto:** El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del 23 de marzo de 1976;

**Vista:** La Convención Interamericana de Derechos Humanos, del 22 de noviembre de 1969;

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

**Visto:** El Reglamento General de Mensuras Catastrales, del 12 de julio de 2007.

Los vistos ameritan ser corregidos, como sigue:

**Vista:** La Constitución de la República;

**Vista:** La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789;



SENADO  
REPÚBLICA DOMINICANA

**Departamento Técnico de Revisión Legislativa**

**Vista:** La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, del 2 de mayo de 1948;

**Vista:** La Declaración Universal de Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948;

**Visto:** El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del 23 de marzo de 1976;

**Vista:** La Convención Interamericana de Derechos Humanos, del 22 de noviembre de 1969;

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

**Visto:** El Reglamento General de Mensuras Catastrales, del 12 de julio de 2007.

### 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.



SENADO  
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

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, 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 artículo 10 del proyecto establece: **“Artículo 10. Sistema Nacional de Expropiaciones.** Se crea el Sistema Nacional de Expropiaciones (SINEX), como instrumento interinstitucional a los fines de tener un registro oficial y confiable sobre el estado de las expropiaciones en el país. **Párrafo.** El Sistema Nacional de Expropiaciones (SINEX), dispondrá un sistema informático para garantizar su correcto funcionamiento, con los mecanismos de seguridad necesarios para la protección de las informaciones en él contenidas”. A seguidas de este artículo, la iniciativa establece los objetivos, los principios y el órgano de aplicación del sistema.



SENADO  
REPÚBLICA DOMINICANA

**Departamento Técnico de Revisión Legislativa**

1.1.- Sobre la creación del sistema, la iniciativa indica que la intención es tener un registro oficial de las expropiaciones y en el párrafo refiere que se dispondrá de un sistema informático para tales fines. Al respecto, los sistemas se conciben como mecanismos establecidos para concentrar informaciones y actuaciones que producen varios órganos y que es interés del Estado que confluyan de forma uniforme, bajo un órgano encargado de su cuidado y rectoría. En la especie, al tratarse de un registro, no reúne los criterios antes expresados, sino que se refiere exclusivamente de ello, lo cual bien puede ser manejado sin necesidad de establecer mandatos relativos a su objetivo, principios y demás componentes. Así, basta solo con disponer que el Ministerio de Hacienda llevará un registro de las expropiaciones.

2.- El artículo 18 dispone "**Artículo 18. Elementos de la solicitud.** Esta solicitud debe contener las siguientes informaciones:

- 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".

2.1.- Al respecto, lo relativo a la certificación de tasación debe ser revisado. La expropiación es un mecanismo dirigido a afectar el derecho de propiedad, en el sentido de que una persona puede ser sujeto a la obligación de la venta de su bien sin que necesariamente prime la autonomía de la voluntad. Aunque la expropiación encuentra sustento en el interés del Estado, el núcleo esencial del derecho de propiedad debe preservarse y procurar el pago justo, de allí que como la Dirección General de Catastro Nacional es un órgano público, es necesario, en aras de preservar los derechos y el precio adecuado, que se procure, si así lo quisiere el propietario, se busque una tasación privada que permita comparar precios.

3.- El artículo 23 establece: "**Artículo 23. Inscripción del decreto.** Una vez emitido el decreto de declaratoria de utilidad pública o de interés social, la autoridad correspondiente debe notificarlo a la Dirección Nacional de Registro de Títulos para fines de su inscripción respecto al bien inmueble en cuestión. **Párrafo.** Luego de la inscripción del decreto de declaratoria de utilidad pública o de interés social, no podrá intentarse ninguna acción sobre el bien que se expropia."



SENADO  
REPÚBLICA DOMINICANA

**Departamento Técnico de Revisión Legislativa**

3.1.- Los criterios establecidos en el artículo 23 ameritan de análisis. En la especie, se dispone que se proceda a la inscripción de la expropiación en el registro de títulos, sin que se haya completado el procedimiento de pago al propietario del bien. Sobre el pago del bien y la posibilidad de la entrada del goce y uso por parte del Estado o su registro, el Tribunal Constitucional en sus sentencias TC/0261/14 y TC/0182/20 estableció: “realizado el pago del justo valor determinado de forma voluntaria o a través de una decisión judicial definitiva, la administración puede iniciar los procesos para que el referido bien pase definitivamente al patrimonio público”, por tanto, no puede la ley disponer el registro del bien a nombre del Estado sin previamente realizar el justo pago sobre el mismo.

3.2.- Hay que observar que el criterio del justo pago previo esta establecido en el mismo proyecto de ley, en su artículo 28, que dispone: “**Artículo 28. Pago total.** El pago del justo valor del bien inmueble expropiado debe ser total y previo a la ocupación de la propiedad por la autoridad expropiante. La autoridad expropiante y el expropiado pueden acordar el pago total de la deuda en cualquiera de las modalidades establecidas por esta ley, en un plazo establecido por mutuo acuerdo, dejando constancia de ello en un contrato de pago”. Por tanto, se trata de una antinomia que amerita ser corregida y adecuar la redacción del artículo 23.

4.- El artículo 24 dispone: “**Artículo 24. Nulidad del decreto.** Puede invocarse la nulidad del decreto de declaratoria de utilidad pública o de interés social, en los siguientes supuestos:

1. Cuando no se cumplan las formalidades establecidas en esta ley.
2. Cuando el uso del bien sea utilizado para beneficios particulares.
3. Cuando la autoridad expropiante no tome posesión del bien dentro de los doce (12) meses luego del proceso judicial de expropiación.
4. Cuando el bien expropiado sea utilizado para fines distintos de los que fue objeto de expropiación”.

4.1.- Los criterios relativos a la nulidad del decreto requieren de análisis. En la especie, se plantean situaciones que pueden dar lugar a ello. Sin embargo, no se observan cuestiones que pueden ser determinantes en el procedimiento. De hecho, no es posible conocer si el bien fue utilizado para beneficios particulares sin que previamente se haya producido su justo pago y entrado en posesión de ello. Asimismo, la toma de posesión del bien dentro de los doce meses opera después, precisamente, de su justo pago y lo propio ocurre en lo relativo a fines distintos para lo que se expropió. Desde este punto de vista, no queda claro la forma en que se producirá la nulidad, sus efectos, si se debe devolver el dinero por el propietario o el mecanismo para que el registro de títulos otorgue la propiedad nuevamente al propietario original.

4.2.- Esta dirección entiende que la momento de que el Estado erogó el justo pago y entro en posesión del bien, no ha lugar a nulidad del decreto, sino que, en la especie, debe operar cuestiones relativas al derecho común, por lo menos en lo que se refiere al uso privado. En el



SENADO  
REPÚBLICA DOMINICANA

**Departamento Técnico de Revisión Legislativa**

caso del numeral 1, el incumplimiento no puede dar lugar a la nulidad del decreto, puesto que, precisamente, su incumplimiento impide el uso por parte del Estado.

4.3.- En lo que refiere a la toma de posesión en los doce meses siguientes y al uso distinto, tal criterio puede ser relativo, puesto que puede producirse un retraso por cuestiones administrativas o cambiar el destino originalmente pensado. Para ello amerita un procedimiento diferente, que garantice que el destino sea el adecuado, aunque no sea el que propició el objeto de la expropiación.

4.4.- Como un elemento complementario, aunque analizamos la necesidad de la modificación del artículo 23, hay que observar una antinomia, en tanto con el dictado del decreto se procede al registro, aun registrado la ley dispone su nulidad.

5.- El artículo 32 dispone: "**Artículo 32. No acuerdo.** Cuando el pago del bien inmuebles declarado de utilidad pública o de interés social no pueda hacerse por mutuo acuerdo entre las partes respecto al valor del bien, se procederá al proceso judicial de expropiación". Si bien este mandato procedimental es adecuado, en el sentido de judicializar el procedimiento de expropiación a los fines de determinar su justo valor, sobre las garantías del derecho de propiedad el Tribunal Constitucional se ha pronunciado, principalmente cuando interviene en ello un estado de emergencia o de defensa.

5.1.- En aras de garantizar el derecho de propiedad, en su Sentencia manipulativa TC/0128/20, el Tribunal Constitucional modificó el artículo 13 de la Ley 344 en lo relativo a los criterios a seguir en los casos de declaratoria de un estado de excepción y dispuso:

"Art. 13- (Modificado por la Ley No. 471 del 2 de noviembre de 1964). En caso de que no haya acuerdo sobre el valor de la propiedad que deba ser adquirida y se declare el Estado de Emergencia o de Defensa, conforme a los términos que establece la Constitución, el Estado, los Municipios y el Distrito Nacional podrá entrar en posesión de dichos bienes para los fines perseguidos por la expropiación una vez que se haya depositado en la Tesorería Nacional en una cuenta especial, fuera de la Cuenta República Dominicana, el valor fijado por el Catastro Nacional, mediante una tasación debidamente actualizada, como precio de los mismos a reserva de discutir si procede o no el pago de un suplemento de precio, ante el Tribunal competente, el cual será apoderado directamente por medio de una instancia. Párrafo I. Los valores a depositar de acuerdo con este artículo deberán ser hechos en cheques a favor del Tesorero Nacional remitidos por vía de la Contraloría y Auditoría General con las explicaciones correspondientes en cada caso. Párrafo II. (Agregado por la Ley No. 486 del 10 de noviembre de 1964). En caso de que se trate de un inmueble registrado, la entrada en posesión del mismo por el Estado, los Municipios o el Distrito Nacional, será ejecutada por el Abogado del Estado. Si fuere necesario dichos funcionarios podrán requerir el uso de la fuerza pública para los fines arriba indicados".

5.2.- Como se observa, el Tribunal Constitucional dejó vigentes como buenos y válidos los contenidos del artículo 13, por lo que esta dirección entiende que tales criterios deben permanecer dentro de la nueva normativa, como una forma de afianzar las garantías mínimas

**Departamento Técnico de Revisión Legislativa**

del derecho de propiedad. Por tanto, sugerimos agregar este artículo 13, con la misma redacción, como un artículo 33.

6.- Los artículos 44 y 45 establecen: "**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".

6.1.- Como se observa, el artículo 44 establece la creación de una comisión evaluadora con la finalidad de determinar el justo valor de las expropiaciones. Al respecto, se trata de una comisión cuya función posee un carácter retroactivo, en tanto realizará determinaciones sobre cuestiones sobrevenidas. Asimismo, no explica con claridad la razón de las actuaciones de la comisión ni sus fines ni objetivos.

6.2.- A partir de lo planteado, esta dirección entiende que no es razonable ni necesaria la creación de la indicada comisión, puesto que sus fines no están establecidos ni claros y su relación entre el medio y el fin no tiene ningún resultado. Sugerimos suprimir.

**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. 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.
3. 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



**SENADO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**

**Departamento Técnico de Revisión Legislativa**

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.

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,

**Wenel D. Feliz F.**  
Director.