

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

Santo Domingo D.N.

DETEREL 429/2009.

A la : Comisión Permanente de Obras Públicas

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

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

Asunto : **Proyecto de ley de Viviendas, Asentamiento Humanos y Edificaciones**

Ref. : No. Exp.06787, Oficio No.000749 d/f 17/09/2009

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

PRIMERO: Se trata de un proyecto de ley de Viviendas, Asentamiento Humanos y Edificaciones.

SEGUNDO: Esta iniciativa de Ley fue presentada por el Sr. Rubén Darío Cruz Ubiera, Senador de la Republica por la Provincia de Hato Mayor, en fecha 10 de Septiembre del 2009.

Facultad Legislativa Congresual

La facultad Legislativa Congresual para legislar sobre esta materia esta sustentada en el Art. 37, numeral 23, el cual establece como atribución del Congreso: ***“Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado o contraria a la Constitución”***.

Desmonte Legal

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

1. La Constitución de la Republica.
2. El Código Civil de la República Dominicana.
3. El Código de Procedimiento Civil de la República Dominicana.
4. El Código Tributario de la República Dominicana, No. 11-92 de fecha 16 de mayo de 1992 y sus modificaciones.
5. La Ley No. 1832 de fecha 3 de noviembre de 1948 que Instituye la Dirección de Bienes Nacionales y sus modificaciones.
6. La Ley No. 188-04, Del Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU).
7. La Ley del Instituto Nacional de la Vivienda (INVI).
8. La Ley No. 339, sobre Bien de Familia de fecha 22 de agosto de 1968.
9. La Ley No. 1447 de fecha 24 de febrero de 1938 que crea la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones.
10. La Ley No. 675 de fecha 3 de agosto de 1944, sobre Urbanizaciones y Ornato Público.
11. La Ley No 687 de fecha 30 de junio de 1982, de la creación de un sistema de reglamentación de ingeniería, arquitectura y ramas afines, y sus modificaciones

12. La Ley No. 17-97, del 4 de enero de 1997, sobre Ayuntamientos.
13. La Ley No. 708 de fecha 14 de abril de 1965, sobre el régimen legal para instituciones financieras y crea la Superintendencia de Bancos.
14. El Decreto 1397 de 1967, que crea la Oficina Nacional de Patrimonio Cultural.
15. El Decreto No.4807 de fecha 16 de mayo de 1959, sobre Alquileres y Desahucios.
16. El Decreto No. 5541 del 18 de diciembre de 1948.
17. El Decreto No. 1681 del 15 de diciembre de 1983, sobre el reglamento para la aplicación de la Ley 687 del 30 de junio del 1982.
18. El Decreto No. 184/97 de fecha 9 de abril de 1997 que crea el Consejo Nacional de Asuntos Urbanos.

Análisis Constitucional, Legal, Lingüístico y de Técnica Legislativa

Después de analizar el proyecto de ley en los aspectos legales, constitucionales y de la técnica legislativa **ENTENDEMOS** oportuno hacer las siguientes observaciones:

1.-Todas las leyes son conocidas por tener un nombre, que es lo que en la sana técnica legislativa denominamos **Título**. Este debe describir el contenido esencial de la materia regulada, hacemos este pequeño preámbulo, porque observamos una incongruencia en el nombre dado al presente proyecto de ley "**Ley de Viviendas, Asentamientos Humanos y Edificaciones**, con el contenido (parte dispositiva) del mismo (que es la creación de Secretaria de Estado de Viviendas, Asentamientos Humanos y Edificaciones), en ese sentido, recomendamos sustituir el título "**Ley de Viviendas, Asentamientos Humanos y Edificaciones**, por "**Ley que crea la Secretaría de Estado de Viviendas, Asentamientos Humanos y Edificaciones**". Y así se observa una homogeneidad terminológica entre el título y la nueva disposición normativa.

2.- En los **Vistos** sugerimos que sean ordenados de manera cronológica, preservando la jerarquía de la Constitución, los Tratados Internacionales, Códigos, Leyes, decretos y resoluciones.

3.- En el proyecto de Ley hemos observado que los artículos presenta problemas en cuanto a las formas verbales, en el entendido de que en todo proyecto de ley la norma debe estar relacionada con el tiempo en que entra en vigencia y se aplica, no con el que se elabora y se aprueba, tal como lo establece el Manual de Técnica Legislativa en su literal "**b) Preferir el presente al futuro... y emplear el futuro sólo cuando es irremplazable por el presente.**", por lo que proponemos sustituir el uso de términos futuros en todo los lugares donde sea necesario.

4.- El párrafo primero del artículo I expresa: "**La (SEVAHE) es el organismo responsable de ejercer el rol facilitador del Estado en el desarrollo habitacional del país, propiciando la cooperación entre entidades e instituciones públicas y privadas, con el objeto de dar cumplimiento a la presente ley...**" Al respecto es preciso señalar que dicho párrafo contiene

disposiciones de tipo normativo que son propias de articulados, por lo que sugerimos que el mismo pase a ser un nuevo artículo, cuya redacción alterna sería:

“Artículo 3.- Objeto de la SEHAVE. La (SEVAHE) es el organismo responsable de ejercer el rol facilitador del Estado en el desarrollo habitacional del país, propiciando la cooperación entre entidades e instituciones públicas y privadas, con el objeto de dar cumplimiento a la presente ley...”

5.- El literal e, del artículo 3 del presente proyecto de ley señala como: funciones de la Secretaría de Estado de la Vivienda, Asentamientos Humanos y Edificaciones, la ***“coordinación de los organismos de la Administración Pública, instituciones privadas y a los Ayuntamientos”***. En tal sentido es preciso señalar que al tenor de lo establecido en el artículo 83 de la Constitución de la República ***“Los Ayuntamientos así como los Síndicos son independientes en el ejercicio de sus funciones”***, por lo que instituye dicho literal entra en contradicción con lo establecido en la Constitución. Por lo que sugerimos su eliminación.

7.- Proponemos que el capítulo II: ***“De los Lineamientos Para el Establecimiento de una Política de Vivienda, Asentamientos Humanos y Edificaciones”***, sea titulado como ***“Del Objeto de la Ley”***, ya que en el mismo se encuentra plasmado el objetivo fundamental del presente proyecto de ley.

8.-Sugerimos que el título del Capítulo IV: ***“PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA POLITICA DE VIVIENDA, ASENTAMIENTOS HUMANOS Y EDIFICACIONES”***, sea titulado solo como ***“PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA POLITICA DE VIVIENDA”***, en razón de que este capítulo solo tiene un artículo (el artículo 6) que establece solo los principios fundamentales de la política de vivienda, y el Capítulo V (Art. 7) y el Capítulo VI (art. 8), establecen los principios fundamentales de asentamientos humanos y de política de edificaciones, respectivamente.

9.- El artículo 9 del proyecto de Ley establece: “Esta ley crea la Subsecretaría de Estado de Asentamientos Humanos y Urbanismo, dependencia de la Secretaría de Estado de Vivienda, Asentamientos Humanos y Edificaciones, quien debe a través de ésta definir las políticas de desarrollo urbano nacional y regional.

Esta Subsecretaría de Estado sustituye al Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU), creada mediante la Ley 188-04, acogiendo su estructura, reglamentos y normativas vigentes para cumplir con los objetivos de esta ley.

Dentro de los lineamientos de esta Subsecretaría tenemos los siguientes...”

10.- Observamos que el presente artículo encierra en su contenido dos disposiciones de orden normativo, por lo que sugerimos que se cree un nuevo artículo en virtud de que cada artículo debe contener una sola norma y cada norma debe de estar contenida íntegramente en el artículo, es lo que en la sana técnica legislativa se conoce como la **uninormatividad del artículo**. Del

mismo modo sugerimos que se la coloque el distintivo de “**Párrafo**”, al párrafo gramatical existente en el mismo, resultando de lo antes señalado la siguiente redacción alterna:

Artículo__ Creación. Se crea la Subsecretaría de Estado de Asentamientos Humanos y Urbanismo, dependencia de la Secretaría de Estado de Vivienda, Asentamientos Humanos y Edificaciones.

Párrafo I.- La Subsecretaría de Estado de Asentamientos Humanos y Urbanismo debe definir a través de la Secretaría de Estado de Vivienda, Asentamientos Humanos y Edificaciones, las políticas de desarrollo urbano nacional y regional.

Párrafo II.- Esta Subsecretaría de Estado sustituye al Consejo Nacional de Asuntos Urbanos (CONAU), creada mediante la Ley 188-04, acogiendo su estructura, reglamentos y normativas vigentes para cumplir con los objetivos de esta ley.

Artículo__. *Dentro de los lineamientos de la Subsecretaría de Estado de Asentamiento Humano y Urbanismo tenemos los siguientes:...*

11.- En ese mismo orden, el artículo 9 en su parte infine presenta una **Nota** que dice de la siguiente manera: “**Favor tomar en cuenta el Anteproyecto de la Orden Territorial que está siendo impulsado por el Consejo Nacional de Asuntos Urbanos.**”, en tal sentido, es oportuno señalar que la ley debe ser estructurada en un orden sistemático que comprende los articulados que constituyen la parte normativa, los párrafos que lo complementan y las subdivisiones de los mismos como son, los numerales o literales. Dentro de la organización de un texto legal no se encuentran contenidas las “**Notas**”, ya que las mismas son recomendación, no mandato, por lo que proponemos su eliminación.

12.- Observamos que los artículos 10,11y 12 del presente proyecto de ley son identificados con la abreviatura Art., seguida del número ordinal, lo que rompe con el esquema ya preestablecido por los demás artículos. Por lo que sugerimos sustitución de la abreviatura **Art.** por la palabra **Artículo**. Y así mantenemos la homogeneidad terminológica en todo el proyecto de Ley.

13.- El artículo 11 numeral 7 del proyecto de ley establece como lineamiento de la Secretaría de Estado de la Vivienda: “**Señalar a través de la Secretaria de Estado de Viviendas, Asentamientos Humanos y Edificaciones los casos en los cuales deba proceder a expropiaciones por causa de utilidad pública necesarios para la ejecución de los programas de viviendas, de conformidad con las leyes sobre expropiaciones.**”, en tal sentido tenemos a bien señalar que el artículo 1 de la Ley No. 344, establece un procedimiento especial para las expropiaciones intentadas por el Estado, el Distrito de Santo Domingo o las Comunes, del 31 de Julio de 1943 que dice que se podrá expropiar: “**Cuando por causas debidamente justificadas de utilidad pública o interés social, el Estado, las Comunes o el Distrito de Santo Domingo debidamente autorizados por el Poder Ejecutivo, deban proceder a la expropiación de una propiedad cualquiera, el procedimiento a seguir será el indicado en la presente ley.**” De lo que se deduce que es una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo.

14.- Cabe además, destacar que en ese mismo sentido la Ley De Dominio Eminente, de la Orden Ejecutiva No. 480 del 1920, que establece de manera clara cuales son las causas consideradas

“utilidad pública” que dice en su artículo 2 lo siguiente: **“El derecho de dominio eminente se aplicará en favor de obras construidas para los fines siguientes: Carreteras y caminos, parques, fortificaciones, campamentos militares, faros y semáforos, edificios públicos, cementerios, muelles, diques, puentes, canales y vías de aguas, desagües, acequias, malecones, cloacas, viaductos y accesorios, represas, líneas de telégrafos y teléfonos, ferrocarriles, ferrocarriles urbanos, embarcaderos, plantas para proveer agua, gas o electricidad, para energía o luz, líneas de tubos de petróleo, obras de minas, obras de riego, mercados, mataderos, almacenes; y todas las obras accesorias en conexión con ellos...”**

A partir de lo antes explicado se entiende que las expropiaciones por causa de utilidad pública, no procede su ejecución en los programadas de Vivienda objeto del presente proyecto de Ley.

15.- Así mismo el artículo 12 del proyecto de Ley en su literal b) establece lo siguiente: **“Las actividades de construcción de viviendas del Instituto Nacional de Auxilios y Viviendas pasarán por esta Ley a formar parte de esta Subsecretaría, al igual que cualquier otra institución del Estado que se dedique a la construcción de viviendas...”** en ese sentido tenemos a bien establecer que es necesario especificar cuales otras Instituciones del Estado que se dediquen a esta actividad pasarán a formar parte de la Sub-Secretaría de Estado de Edificaciones, en virtud de que las misma forman parte de nuestro tren gubernamental y poseen su marco legal que les confieren las atribuciones correspondiente en esta materia, es decir con el artículo antes expuesto parecería que todas las Instituciones que se refieran a este ámbito pasarán a formar parte de esta Subsecretaría, por lo que recomendamos dada la vaguedad del artículo , ya que resulta genérico, que sea modificado especificando cuales instituciones toca el presente proyecto, cuales atribuciones conferidas a otra institución son derogadas.

16.- En otro orden el artículo 12 del proyecto de Ley en su literal c dice: **“Los Ayuntamientos del país sólo están facultados para otorgar permisos de uso de suelo y linderos, los cuales deberán ser coordinados a través de esta Subsecretaría.”**, en tal sentido debemos señalar que de acuerdo a la Ley 3455 del 21 de diciembre del año 1952, sobre Organización Municipal y sus modificaciones, la misma establece varias facultades de los Ayuntamientos, es decir que los mismo no sólo dan permisos de uso de suelo y linderos, por lo que dicho articulo encierra en su mandato ambigüedad. Generando dudas al momento de su aplicación, por lo que recomendamos su eliminación.

17.- Los literales n), ñ) y o) del artículo 12 del proyecto de Ley contiene disposiciones de tipo normativo diferentes al articulo donde están contenidas, por lo que recomendamos que se constituyan en nuevos artículos, y que sean insertados en el orden correspondiente.

18.- El Manual de Técnica Legislativa nos dice que las definiciones que sean indispensables para la interpretación de la ley deben situarse entre las Disposiciones Iniciales, y nos recomienda un orden alfabético, en ese sentido, el párrafo del artículo 15 contiene las definiciones de los diferentes términos que se emplean en este proyecto de ley, por lo que sugerimos que sea convertido en un artículo y que sea colocado al principio del texto de ley, en un capítulo independiente que se denomine **“De las Definiciones”**, con la finalidad de contribuir con la comprensión del referido proyecto.

“Artículo 1.- Definiciones. A los efectos de la presente Ley, se entiende por:

a) Familia: Grupo de personas unidas por matrimonio, uniones consensuales, ascendencia o descendencia que conviven bajo un mismo techo.

b) Familias de Ingresos medios-bajos: Persona o familia que reciben ingresos mensuales que oscilan entre 3 a 10 salarios mínimos del Estado.

c) Pobreza: Situación de escasez en la que se encuentra un individuo o una familia al no poder satisfacer el conjunto de necesidades básicas para su sostenimiento o que reciben ingresos mensuales menores al salario mínimo.

d) Pobreza Extrema: situación de penuria de un individuo o una familia que se encuentran desposeídos de los bienes y servicios necesarios para sobrevivir.

f) Salario mínimo: El salario mínimo, pagado por el sector público.”

e) Sector Informal: Sector que incluye personas que trabajan de manera independiente y no reciben un ingreso fijo mensual, por lo que no se puede determinar su salario.

19.- Del artículo 23 al 68 trata sobre las hipotecas y los contratos del alquiler, sin embargo, debemos señalar que atendiendo a la estructura de la parte normativa, es decir, al orden temático los temas desarrollados en los artículos mencionados no tienen un vínculo directo con la iniciativa legislativa, en el entendido que la misma crea la Secretaría de Estado de Vivienda, Asentamiento Humano y Edificaciones (SEVAHE), que no le corresponde estas funciones, en tal virtud, tenemos a bien proponer la exclusión de estos temas del proyecto de ley, así como la creación de un proyecto de ley que trate estos temas.

20.- El Artículo 81 del proyecto de Ley dice: **La presente ley deroga, sustituye o modifica a toda otra ley, decreto, resolución, reglamento o disposición que le sea contraria**, en tal sentido, atendiendo a que la derogación de las leyes puede ser total o parcial, tenemos a bien proponer la eliminación del artículo 81, ya que la derogación de las leyes debe ser hecha con toda precisión, identificando con certeza las leyes por su número y su nombre completo.

21.- El texto legal de acuerdo al Manual de Técnica, debe establecer cuando será la entrada en vigencia del mismo, por lo tanto sugerimos la creación de un último donde quede expresamente establecido. Por lo que recomendamos la siguiente redacción alterna.

“Artículo ____ La presente ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación.”

Después de lo analizado y expresado, **SOMOS DE OPINION**, que la comisión encargada del conocimiento del proyecto de Ley se aboque a su estudio, pudiendo observar los elementos antes indicados.

Atentamente,

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