

DEPARTAMENTO TÉCNICO DE REVISIÓN LEGISLATIVA

Santo Domingo de Guzmán

DETEREL 584 /2009.

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

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

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

Asunto : Proyecto de ley de Desafectación de Inmuebles de la
Ciudad de Santo Domingo.

Referencia. : Oficio No. 000981, de fecha 16 de noviembre del 2009
(Exp. No. 07027)

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 de los Proyectos de Ley:

Mediante el presente proyecto de ley se permitiría al Ayuntamiento del Distrito Nacional recuperar bienes inmuebles de dominio público que están ocupados irregularmente por particulares, a la vez que el cabildo podrá obtener recursos económicos para adquirir otros bienes y propiedades que puedan ser destinados a la creación de nuevos espacios públicos.

La pieza legislativa recuerda que el ayuntamiento es una institución del Estado creada para gestionar y defender los intereses de la colectividad local de conformidad con la Constitución y con las leyes.

Los inmuebles serán vendidos y los recursos generados depositados en un fondo especializado, el cual solo podrá ser utilizado para adquirir inmuebles para abrir espacios públicos en el Distrito Nacional.

El referido proyecto fue introducido por el Poder Ejecutivo mediante el oficio número 13704 de fecha, 2 de noviembre del año en curso y depositado en el Senado el 11 de noviembre del mismo año.

Facultad Legislativa Congresual:

La facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está fundamentada en el Art. 37, numeral 23 de la Constitución que enuncia lo siguiente:

“Art. 37 numeral 23: Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado o contraria a la Constitución”.

Desmante Legal

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

1. La Constitución de la República Dominicana.
2. La ley No. 675, de fecha 14 de Agosto del año 1944, sobre Urbanización, Ornato Público y Construcciones.
3. La Ley No. 5622, de fecha 21 Septiembre del 1961, sobre Autonomía del Ayuntamiento del Distrito Nacional.
4. La Ley No. 108-05, de fecha 23 de marzo del año 2005, sobre Registro Inmobiliario.
5. La Ley No. 176-07, de fecha 12 de julio del año 2007, sobre el Distrito Nacional y los Municipios.
6. La Resolución No. 43/2009, de fecha 10 de Junio del año 2009, dictada por el Consejo de Regidores del Ayuntamiento del Distrito Nacional.
7. La Resolución No. 48/2009, de fecha 16 de Junio del año 2009, dictada por el Consejo de Regidores del Ayuntamiento del Distrito Nacional.

Análisis Legal, Constitucional y de la Técnica Legislativa

Antes de analizar el proyecto de ley en cuestión, es oportuno indicar que si bien no existe precedente alguno en el régimen jurídico dominicano sobre la desafectación del dominio público, la Ley No. 108-05, de fecha 23 de marzo del año 2005, sobre Registro Inmobiliario, norma sobre tal figura cuando señala textualmente: ***“la desafectación del dominio público se hace exclusivamente por ley y***

tiene como objeto declarar el inmueble como dominio privado del Estado y ponerlo dentro del comercio”.

Ahora bien, como primer punto es importante analizar acerca de lo que se entiende por “bienes del dominio público”, y al efecto los autores argentinos **Roberto Dromí y Manuel María Diez** definen al dominio público como: *“el conjunto de bienes de propiedad de una persona jurídica que, por los fines de utilidad común a que responden, están sujetos a un régimen jurídico especial de derecho público”* y *“el dominio público se define como un conjunto de bienes afectados al uso directo o indirecto de los particulares. Atendiendo a esta definición, las obras públicas (bienes muebles o inmuebles que se ejecutan con un fin de utilidad general, sea por el Estado directamente, sea por un particular) integran el mismo, respectivamente.*

En tal virtud, el dominio público está sometido a un régimen jurídico de derecho administrativo, dominado por el principio de la inalienabilidad e imprescriptibilidad, y es aquí donde la ley viene a establecer que un bien del dominio público pase a ser un bien del dominio privado y los realiza a través de la figura de la desafectación.

Desafectar significa sustraerlo de su destino al uso público, haciéndolo salir, por lo tanto, del dominio público para ingresar al dominio privado, el efecto principal consiste en el cambio de la condición jurídica del bien, que de “público” pasa a ser “privado” y cuya titularidad, por principio, le seguirá correspondiendo al Estado. Los efectos de la desafectación son:

1. El bien o cosa sale del dominio público y pasa al dominio privado;
2. Como corolario de ello, cesan los derechos de uso –común o especial- que se ejercían sobre la dependencia desafectada;
3. Cesan igualmente todas las consecuencias derivadas del carácter de inalienable que revestía la dependencia dominial desafectada”.

En nuestro derecho positivo, la desafectación se produce por medio de una ley emitida por el Poder Legislativo.

Atendiendo a los preceptos transcritos y después de analizar el presente proyecto de Ley sobre “Desafectación de Inmuebles de la Ciudad de Santo Domingo” en los aspectos legales, constitucionales y de la técnica legislativa es preciso realizar las siguientes observaciones:

1. Recomendamos eliminar del título del presente proyecto de ley las palabras “**proyecto de**” para que exprese de la siguiente manera: “**Ley de Desafectación de Inmuebles de la**

Ciudad de Santo domingo de Guzmán” en virtud de que el titulo o nombre de la ley forma parte del texto normativo de la ley y el mismo constituye el estado actual del expediente.

2. En referencia a los considerandos o las motivaciones que tuvo el legislador para sostener y justificar el presente texto legislativo, tenemos a bien realizar varias recomendaciones:

a. El Manual señala que todos los considerandos que conforman un determinado proyecto de ley deben enumerarse para una mejor ubicación, en tal sentido, recomendamos colocarlos en el texto legislativo tal cual el siguiente ejemplo:

**“CONSIDERANDO PRIMERO...
CONSIDERANDO SEGUNDO...”**

b. En los considerandos 8,9,12,13 y 14 se hace mención de leyes con su número, titulo y año a la vez que se indica el artículo específico de la norma a tratar, al respecto sugerimos eliminar las especificaciones relacionadas con el artículo, con la finalidad de preservar la vigencia de la ley en el tiempo por posibles modificaciones que puedan surgir y por tanto varié la numeración de tal artículo. A continuación transcribimos el artículo 2 a manera de ejemplo :

“CONSIDERANDO SEGUNDO: Que dentro de las funciones principales del Ayuntamiento del Distrito Nacional, está la preservación y recuperación de los bienes muebles e inmuebles de su propiedad, según lo establecido en la Ley No. 176-07 de fecha 12 de julio del año 2007, sobre el Distrito Nacional y los Municipios;”

c. Los considerandos tercero y cuarto establecen que la Constitución de la República Dominicana dispone que el gobierno del Distrito Nacional y los Municipios están a cargo de un Ayuntamiento y que sus Regidores al igual que el Sindico, serán elegidos cada cuatro años; y continua estableciendo que los Ayuntamientos así como los Síndicos son independientes en el ejercicio de sus funciones. Si estudiamos ambas motivaciones nos percatamos de que si bien tratan de los Ayuntamientos y las funciones de Regidores y Síndicos, ninguna guarda una estrecha relación con el tema de la desafectación de bienes, por lo que entendemos que deben ser suprimidas de los considerandos.

d. La ley No. 5622 de fecha 21 de septiembre del año 1961, sobre Autonomía del Ayuntamiento del Distrito Nacional fue derogada por la Ley No. 176-07 de fecha 12 de julio del año 2007, sobre el Distrito Nacional y los Municipios, en

tal sentido, sugerimos eliminar el considerando sexto donde se hace mención de la misma y suprimirla de los vistos.

- De acuerdo a lo establecido por el Manual de Técnica Legislativa, en su punto 4.1.1.4, existen diferentes estilos para presentar los vistos de un determinado proyecto de ley, en un estilo se agrupan por categorías y en otro se detallan en forma separada. En todo caso los mismos deben ordenarse manteniendo la jerarquía constitucional de los textos normativos y dentro de esta la cronología.
Por tal motivo, sugerimos colocarlos dentro del proyecto en orden jerárquico y cronológico de la siguiente forma:

“VISTA: La Constitución de la República Dominicana.

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

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

VISTA: La Ley No. 176-07, de fecha 12 de julio del año 2007, sobre el Distrito Nacional y los Municipios.

VISTA. La Resolución No. 43/2009, de fecha 10 de Junio del año 2009, dictada por el Consejo de Regidores del Ayuntamiento del Distrito Nacional.

VISTA: La Resolución No. 48/2009, de fecha 16 de Junio del año 2009, dictada por el Consejo de Regidores del Ayuntamiento del Distrito Nacional.

VISTA: la Resolución No. 71/2009 de fecha 2 de octubre del año 2009, dictada por el Consejo de Regidores del Ayuntamiento del Distrito Nacional.

VISTA : La Resolución No. 72/2009 de fecha, 2 de octubre del año 2009, dictada por el Consejo de Regidores del Ayuntamiento del Distrito Nacional.”

- Con respecto a la parte normativa del presente proyecto hemos observado problemas de carácter técnico en cuanto a la manera de presentar los verbos, ahora bien, de acuerdo al punto 5.2 del Manual de Técnica Legislativa **“Formas Verbales”** el mismo establece que la norma en toda ley debe estar relacionada con el tiempo en que la misma entra en vigencia y se aplica, no con el que se elabora y se aprueba; siempre debemos preferir el modo indicativo al subjuntivo; el presente al futuro y utilizar el futuro sólo cuando es irreparable por el presente.
- El artículo 1 engloba dos disposiciones diferentes: la primera se refiere al objeto de la ley al indicar de manera precisa la finalidad de la referida pieza legislativa; y la segunda disposición enumera y describe los inmuebles objeto de desafectación, en ese sentido el Manual de

Técnica Legislativa recomienda que cada disposición debe establecerse de manera independiente por artículos, de forma tal que cada artículo contenga una sola norma.

Continuando con el artículo 1, el manual indica que cada artículo debe llevar un resumen de su contenido o epígrafe al principio, por lo que sugerimos colocar las expresiones “**Objeto de Ley**” e “**Inmuebles a Desafectar**” y “**Venta de los Inmuebles**” como epígrafes de los artículos 1, 2 y 3 respectivamente; en ese mismo orden, cuando se esta enumerando dentro de un artículo se recomienda hacerlo a través de numerales de manera independiente. Finalmente, con respecto al párrafo del referido artículo, debemos indicar que la norma establecida en el mismo no guarda relación estrecha con la parte dispositiva del artículo por lo que es preciso individualizarla de forma independiente. Luego de las recomendaciones vertidas anteriormente, proponemos sustituir el artículo 1 por la siguiente redacción alterna:

“Artículo 1. Objeto de la Ley. *La presente ley tiene por objeto desafectar del dominio público los inmuebles que pertenecen a la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, que se encuentran bajo la ocupación irregular de particulares y que son de difícil recuperación.*

Artículo 2. Inmuebles a Desafectar. *Los inmuebles objeto de desafctacion son los siguientes:*

- 1. Un tramo de vía de la calle Ramón Cáceres, con una extensión superficial de Tres Mil Cuatrocientos Diez (3,410 Metros Cuadrados), dentro del ámbito de las Parcelas Números 33-provisional, ámbar porción C, del Distrito Catastral Número 4, del Distrito Nacional, ubicada en el Ensanche La Fe, de esta ciudad de santo domingo de Guzmán, distrito nacional, la cual esta ocupada por la razón social Mercasid, ordenada su desafectacion mediante Resolución No. 48/2009, de fecha 10 de junio de 2009;*
- 2. Un tramo de vía (antiguo camino 8) comprendido entre las calles Ortega y Gasett y Rafael J. castillo, con una extensión superficial de Mil Quinientos Treinta y Seis (1,536) Metros Cuadrados. El tramo de vía (antiguo camino 8) comprendido entre las calles Rafael J. castillo y Juan Alejandro Ibarra, con una extensión superficial de 1,467.81 Metros Cuadrados. El tramo de vía (antiguo camino 8) comprendido entre la calle Ramón Cáceres y la avenida Máximo Gómez, con una extensión superficial de 3,092.57 Metros Cuadrados, ubicada en el Ensanche La Fe, de esta ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, la cual está ocupada por la razón social Mercasid, ordenada su desafectacion mediante Resolución No. 48/2009, de fecha 10 de Junio del 2009;*

3. *Una porción de terreno con una extensión superficial de Mil Doscientos Cincuenta y Cuatro punto Quince (1,254.15 Metros Cuadrados) correspondiente a la calle antigua 20, hoy José Esciva, que fue originalmente proyectada y no construida ni abierta al tránsito público, la cual resulto de la subdivisión en calles, manzanas y solares de la parcela 116-B-3-B-1, del DC-3 del Distrito Nacional, dicha porción colinda al norte, manzana 1728; al este calle Freddy Prestol Castillo; al Sur manzana 1733 y al oeste avenida Winston Churchill, ubicada en el Ensanche Piantini, de esta ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, ocupada por la razón social Allard Industries, L.T.D. (Blue*

Mal), ordenada su desafectación mediante Resolución No. 43/2009, de fecha 10 de junio de 2009;

4. *Una porción de terreno con una extensión superficial de Mil Novecientos Cuarenta y Nueve punto Ochenta (1,949.80) Metros Cuadrados, correspondiente a una calle que fue originalmente proyectada y no construida ni abierta al tránsito público, la cual resulto de la subdivisión en calles, manzanas y solares del Solar No. 10-Reformado-B de la porción "S", del Distrito Catastral No. 1, del Distrito Nacional, la cual porción colinda: al Norte, con la calle Mayor Piloto Enrique Valverde; al este, resto del terreno dedicado a la indicada calle ocupado por dos propietarios colindantes que la separa de los Solares 4-resto y 1-B-Reformado de la manzana No. 2227; al Sur, calle Juan Antonio Minaya; y al Oeste solares 1,2 y 3 de la Manzana 2228 del distrito Catastral No. 1, distrito nacional, ubicada en el ensanche Mira Flores, de esta ciudad de Santo Domingo de Guzmán,*
5. *Distrito nacional, ocupada por la compañía Inmobiliaria Arias Almonte, C. por A., ordenada su desafectación mediante Resolución No. 71/2009, de fecha 2 de octubre del 2009;*
6. *..."*

Artículo 3. Fondo Especializado. *Los inmuebles antes descritos deben ser puestos en el comercio y el producto de dichas ventas debe ser depositado en un fondo especializado, que solo puede ser utilizado para la adquisición de nuevos inmuebles para ser destinados como espacios públicos en el ámbito del Distrito Nacional y para proyectos de infraestructuras de carácter comunitario."*

6. Finalmente, según el Manual de Técnica, el texto legal debe establecer cuando será la entrada en vigencia del mismo, por lo tanto sugerimos la creación de un último artículo que exprese lo siguiente:

"Artículo 4. Vigencia de la Ley. *La presente ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación".*

Finalmente, cabe indicar que algunos señalamientos de los sugeridos en la presente opinión, ha implicado la inclusión de nuevos 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 sugerencias vertidas en el presente informe.

Atentamente,

Lic. Welnel D. Feliz.

Director del Departamento Técnico de Revisión Legislativa