

El Catastro en la República Dominicana: normativa, órganos y funcionamiento

FERNANDO ARAGÓN
IGNACIO DURÁN

Resulta realmente sorprendente descubrir cómo la propia esencia del Catastro y sus valores son reconocidos de manera unánime en épocas y países tan distintos y distantes como pueden llegar a serlo la España actual y la República Dominicana en el año 1968. Como muestra, no podemos dejar de transcribir dos de los considerandos de la vigente Ley sobre el Catastro Nacional de 1968, previos al articulado, en forma similar a nuestras Exposiciones de Motivos:

«Considerando que para el desarrollo y progreso de país, es absolutamente necesario que el Estado cuente con un Catastro bien organizado de los bienes inmuebles, que permita en forma rápida la obtención de datos económicos, descriptivos y estadísticos relativos a los mismos;

Considerando que la Dirección General del Catastro Nacional tiene funciones como Oficina auxiliar para la recaudación en materia impositiva a cargo de otros departamentos gubernamentales, las cuales se basan en las tasaciones de bienes inmobiliarios.»

En otras palabras, el reconocimiento permanente de los catastros inmobiliarios como elemento dinamizador del desarrollo de un país y como órgano capaz de definir valores fiscales de la pro-

piedad inmobiliaria sobre los que construir un justo sistema fiscal.

La Ley núm. 317 sobre Catastro Nacional de 19 de junio de 1986 consta de ocho capítulos, en los que merece la pena detenerse brevemente:

El *Capítulo I* contiene una serie de manifestaciones generales sobre la función y cometidos de un Catastro público, así como la definición del órgano competente para su gestión y sus relaciones con otros organismos. De especial importancia es el artículo primero, que en un solo mandato aporta los datos definitivos sobre contenido del Catastro, naturaleza del mismo y órgano competente:

«Artículo 1: La presente Ley se determinará Ley sobre el Catastro Nacional, y tendrá por objeto la formación y conservación del Catastro y de todos y cada uno de los bienes inmobiliarios del país en sus aspectos: gráfico, estadístico, económico y descriptivo, en el cual se harán constar la identidad de su propietario o propietarios, su designación catastral si la tiene, su ubicación, sus colindancias, las dimensiones del inmueble, su valor actualizado y cualesquiera otros datos útiles para la mejor identificación de los mismos. Estas operaciones se declararán de interés público.

Estas funciones estarán a cargo de

una Oficina que se denomina Dirección General del Catastro Nacional, bajo la Dependencia de la Secretaría de Estado de Finanzas, y de los demás organismos mencionados en la presente Ley.»

La anterior disposición es suficientemente clara en sí misma, por lo que no precisa mayor comentario. Únicamente señalar que el artículo 4.º prevé un sistema de coordinación con diversos organismos y expresamente con las Oficinas Técnicas Municipales de Planeamiento Urbano, coordinación actualmente inexistente.

El *Capítulo II*, que se desarrolla entre los artículos 5 al 22, recoge toda una serie de disposiciones, más propias de norma de rango reglamentario, sobre la materialización del deber general de declaración ante la Dirección General del Catastro Nacional. Esta declaración abarca tanto a nuevos adquirentes, que deberán presentarla en el plazo de tres meses, o cuando se modifique la estructura material de la propiedad, en plazo de 30 días desde que se efectúe la modificación, como a los dueños de mejoras (construcciones) sobre solares ajenos.

El *Capítulo III* es de importancia en cuanto al tema que se trata y se dedica íntegramente al avalúo inmobiliario, es decir, al proceso de asignación de valores catastrales.

La valoración se inicia con una declaración del propietario o su representante, que es revisada por la Dirección General del Catastro Nacional, a partir de los precios de costos unitarios del mercado, así como los procedimientos de «aplicación universales» sobre la materia, si bien no se detalla en qué consisten estos procedimientos universales.

Lo que sí se detallan son los elementos que se tienen en cuenta en el momento de la valoración. Así, para catastros urbanos, se tendrán en cuenta la situación, servicios públicos existentes, forma de la parcela o edificación y estado de conservación, mientras que para la tasación de inmuebles rústicos se observarán los accesos, distancia a núcleo de población más cercano, existencia de sistemas de riego o suministro de energía eléctrica y el tipo geológico del suelo. Para ambos se considerarán los precios de venta y alquiler.

Todos estos elementos mencionados pueden ser utilizados también como factores reductores del valor, sin que se precise en la norma cuándo y en qué porcentaje se aplican unos y otros.

La valoración que asigne la Dirección General del Catastro Nacional podrá ser recurrida ante la Comisión de Avalúo que en el caso del Distrito Nacional está compuesta únicamente por tres representantes de la Administración Estatal. No obstante su validez sólo se mantendrá durante 5 años para los bienes urbanos y 10 para los rurales, fechas éstas en las que se procederá a la nueva valoración masiva, repitiendo el procedimiento antes descrito. No obstante lo anterior, se establecen dos procedimientos excepcionales de actuación distintos que permiten acortar los plazos antes mencionados. El primero de ellos se recoge en el artículo 40 y permite a cualquier propietario solicitar una nueva valoración cuando el valor existente resulta desfasado en exceso o en defecto. En este caso el procedimiento es idéntico al anterior, iniciándose siempre a instancias del administrado.



En el segundo procedimiento la iniciativa corresponde a la Administración, que podrá ordenar la retasación de todas las propiedades del país o de una región del mismo. Al no describirse el proceso, entendemos que se trataría de un proceso similar al descrito en el artículo 72 de la vigente Ley 39/88 de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, cuando se prevé la actualización de valores mediante la aplicación de coeficientes que se recogerán en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

El *Capítulo IV* es muy breve, constando sólo de tres artículos cerrados en el deber de información de los datos contenidos en el Catastro, datos que se suministrarán a los organismos públicos, sin distinción de si este deber se extiende a los Ayuntamientos y a los propietarios y sus representantes.

El *Capítulo V* se centra en la descripción del ámbito catastral, que se equipara a los términos municipales, y, especialmente, en las relaciones con los municipios. Así, resulta especialmente significativo el último párrafo del artículo 45, que por su interés transcribimos literalmente:

«Se reconoce de interés municipal la organización y actualización del inventario físico de las ciudades para fines de la planificación y racionalización de su desarrollo en sus aspectos físicos y económicos y, por tanto, la Dirección General del Catastro Nacional coordinará con las oficinas técnicas de Planeamiento Urbano en los municipios en que estén instaladas, la realización del Catastro Urbano o Municipal que éstas realicen.»

En otras palabras, las necesidades de base de datos catastrales por parte de los municipios parecen ser atendidas con la creación de sus propios catastros municipales, coordinados con la Dirección General del Catastro Nacional. Sin embargo, la realidad demuestra que nos encontramos más con inventarios de los bienes inmuebles de titularidad municipal que con auténticos catastros de la riqueza local en general.

Por último, se establece la recíproca obligación de información entre órganos centrales y locales, obligación que se concreta en la notificación de las alteraciones de los límites urbanos dentro de cada municipio, por parte de los Ayuntamientos.

El *Capítulo VI* recoge una serie de disposiciones, algunas de ellas contundentes al menos de forma teórica, para garantizar la actualización y validez del Catastro Nacional. Para ello se establecen las siguientes obligaciones y limitaciones:

- Registradores de títulos y conservadores de hipotecas remitirán informe en la primera quincena de cada mes recogiendo emplazamientos, propietarios y valor relativos a los actos jurídicos en que hayan intervenido (art. 49).
- Los institutos u oficinas cartográficas oficiales remitirán planos generales y parciales que contribuyan al levantamiento y actualización del Catastro Nacional (art. 50).
- La Dirección General de Mensura Catastral suministrará copias de planos parcelarios, manzanas y solares debidamente aprobados (art. 51).
- La Dirección General de Planeamiento Urbano del Distrito Nacional y

la Oficina Técnica de Planeamiento Urbano de la Liga Municipal Dominicana (organismo de carácter estatal que asume determinadas competencias municipales cuando los municipios carecen de medios para ejercerlas por sí mismos) suministrarán copias de los planos de urbanización particulares (art. 53).

- La Dirección General de Edificaciones de la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones no podrá autorizar ninguna obra nueva, sin la acreditación de haber efectuado la preceptiva declaración de la finca ante la Dirección General del Catastro, salvo autorización expresa (art. 54).

- Los tribunales no darán cabida a acción legal alguna que afecte a bienes inmuebles si no se presenta, junto a los documentos sobre los cuales se basa la demanda, el recibo de haber presentado la oportuna declaración ante la Dirección General del Catastro (art. 55).

Merece la pena guardar en la memoria dos de los organismos antes mencionados: el Registrador de Títulos y la Dirección General de Mensura Catastral, por su importancia dentro del esquema de la organización del Catastro en la República Dominicana, tal y como se describirá más adelante.

El *Capítulo VII* establece unos principios generales de funcionamiento y organización territorial. Así, establece las Delegaciones Regionales sin especificar cuántas o dónde deben estar ubicadas, dejando esta decisión al poder ejecutivo. Ahora bien, establece como condición que se situarán «en los municipios que tengan organizadas oficinas para el levantamiento y actualización del Catastro de su jurisdicción para los propósitos que le son propios, de acuerdo con la Ley Orgánica de municipios», completándose el mandato con la obligación de coordinación y emisión de documentación a la Dirección General del Catastro Nacional.

En este mismo capítulo se detalla la función de las principales figuras que desempeñan labores catastrales: dele-

gados, tasadores y revisores. El primero es el representante de la Dirección General en las demarcaciones antes estudiadas, el tasador asume las funciones de avalúo o valoración, y el revisor coteja y analiza los datos contenidos en las declaraciones de los particulares y coteja las tasaciones.

Por último, el *Capítulo VIII* recoge una serie de sanciones por incumplimiento, y establece la autorización al poder ejecutivo de dictar los reglamentos que se consideren necesarios para el desarrollo de esta Ley. En este sentido se ha de manifestar que existen varias normas de rango reglamentario de las que se ha tenido noticia, presentadas al ejecutivo para su aprobación, sin que hasta la fecha se haya producido ésta.

No obstante, de este capítulo merece la pena recoger por su importancia el contenido íntegro del artículo 69:

«La inscripción de un inmueble en el Catastro Nacional no establece ninguna prueba del derecho de propiedad.»

Se establece por tanto un sistema similar al español en el que se reserva esta facultad acreditativa de la propiedad a otras instituciones dependientes de la Secretaría de Justicia y que son el Tribunal de Tierras, el Registrador de Títulos y la Dirección General de Mensura Catastral.

Existe, en resumen, una teórica división de competencias catastrales que afectaría por un lado a la Secretaría de Estado de Finanzas que actúa a través de la Dirección General del Catastro Nacional y la Secretaría de Estado de Justicia que actúa a través de la Dirección General de Mensura Catastral, todo ello sin introducir por el momento la figura de los catastros municipales antes mencionados.

La realidad demuestra que dicho teórico reparto de competencias no existe, produciéndose una práctica absorción de las competencias de unos órganos por otros. No obstante, antes de obtener las oportunas conclusiones, merece la pena estudiar la segunda norma de trascendencia en este tema: la

Ley del Registro de Tierras de 7 de noviembre de 1947.

La Ley de Registro de Tierras de 7 de noviembre de 1947

Esta Ley, tiene su origen en otra del año 1920 en pleno período de dominación norteamericana, período que se desarrolló entre 1916 y 1924, fecha en que el denominado «Plan Hughes-Peynado» devuelve la soberanía a la nación.

Su intención principal consistía en establecer los medios técnicos y jurídicos necesarios para clarificar la situación dominical sobre la propiedad inmobiliaria, muy confusa en el momento de la ocupación norteamericana, deseosa de garantizar la titularidad de gran número de tierras adquiridas por empresas de esa nacionalidad, y dedicadas fundamentalmente a explotaciones agrícolas y de transformación. La confusión de títulos de propiedad era tan elevada que se hizo necesario «empezar de cero», reiniciando todo un proceso de acreditación de titularidades, superficies y demás datos inmobiliarios, proceso que siguió el denominado «Sistema Torrens» el cual, por su interés, merecerá un apartado concreto en estas páginas.

En este momento interesa más la descripción concreta de los órganos involucrados en el proceso catastral y que en este caso son dos: la Dirección General de Mensura Catastral y el Registrador de Títulos, ambos incluidos dentro de la organización del Tribunal de Tierras, auténtico tribunal jurisdiccional, que a su vez depende de la Secretaría de Estado de Justicia.

En esencia se puede decir que a través de la Ley del Registro de Tierras se había conseguido en la República Dominicana algo perseguido en la actualidad en nuestro país, como es la unificación de actuaciones realizadas por Registros de la Propiedad y Catastro. Ambos órganos, al actuar conjuntamente dentro del esquema del Tribunal de Tierras, garantizan una coherencia permanente entre ambas bases de da-

tos, que actúan siempre de manera coordinada. La Dirección General de Mensura Catastral, de esta forma, queda configurada como una oficina de carácter fundamentalmente técnico cuya misión es la de realizar todos aquellos estudios y mediciones previas que permitan localizar y definir de una manera clara la finca sobre la cual se pretende acreditar un derecho de propiedad, estudios y mediciones que se incorporan en un auténtico Catastro Parcelario que custodia y conserva esta oficina. Por su parte, el Registrador de Títulos entrará al final del proceso inscribiendo el título de propiedad sobre esa finca concreta y no otra, asumiendo como válidas las mediciones, cabidas y linderos aportados por la Dirección General de Mensura Catastral. De esta manera se logra una coincidencia plena entre la realidad física y la jurídica.

Todo este proceso es en esencia lo que la doctrina dominicana denomina «Sistema Torrens», el cual por su cuidada elaboración teórica es digno de un especial interés.

El Sistema Torrens: la coordinación plena de actuaciones entre Registros de la Propiedad y Catastro

La normativa sobre regulación de la propiedad inmobiliaria en la República Dominicana es tan antigua como la propia presencia española en la misma. Parte de la Bula Inter Caetera del 3 de mayo de 1493, promulgada por el Papa Alejandro VI, llega hasta nuestros días a través de la Ley del Registro de Tierras de 7 de noviembre de 1947. Entretanto se suceden multitud de normas de todo signo y origen, tales como la Ley de Amparo Real de 20 de noviembre de 1578, la Ley sobre Composición de Tierras de 17 de mayo de 1631, y muchas otras.

En esencia, la propiedad inmobiliaria en la isla, como en el resto del continente durante la época colonial, podía adoptar alguna de estas cuatro formas:

- Propiedad Realenga, o terrenos que permanecía dentro del patrimonio de los distintos reyes en función del

mandato de la Bula Caetera, que asignaba a los mismos todos aquellos nuevos territorios que se incorporaban a la Corona tras cada exploración o descubrimiento.

- Propiedad particular de los colonos, obtenida bien como fruto de una capitulación real, entendida como contrato previo en virtud del cual se patrocinaba, por decirlo en términos actuales, las distintas expediciones de exploración de nuevos territorios, o bien, en una segunda época, como obsequio real o encomienda para premiar determinados servicios prestados en el Ejército o la Administración.

- Propiedad eclesiástica, obtenida también por donaciones reales a las distintas órdenes religiosas, y que en la República Dominicana llegó a ser muy considerable.

- Propiedades de la comunidad indígena, protegidas por la Corona para garantizar el asentamiento y subsistencia de determinadas comunidades indígenas.

A partir de todas estas formas de propiedad se fue generando una dinámica extraordinariamente activa en lo que a transmisiones de tierras se refiere, transmisiones que no siempre estaban comprendidas dentro de lícitos negocios jurídicos; así, es frecuente la ocupación indiscriminada de los terrenos de la comunidad indígena, a pesar de las normas protectoras en contrario, o las ocupaciones de fincas abandonadas por sus propietarios, muchas veces residentes en la metrópoli. Esta dinámica no se frenó con la independencia del país, y llegó a un grado tal de desarrollo que a principios del presente siglo, el fraude y la confusión sobre la propiedad inmobiliaria «impedía el fomento de la riqueza» y «daba lugar a desórdenes y alteraciones de la paz», según se ha hecho referencia en la exposición de motivos de la Ley de Registro de Tierras de 1920, antecesora de la actual de 1947. Hasta el punto que, como señala el profesor dominicano Manuel Ramón Tejada en su obra «Estudio de la Pro-

piedad Inmobiliaria en la República Dominicana», al comprar un terreno no se sabía si se comprobaba un pedazo de tierra o un proceso.

Así las cosas, y con el fin de proteger sus propios intereses, se desarrolla durante la etapa de control norteamericano (1916-1924) un esfuerzo tendente a determinar un sistema eficaz de clarificación de la propiedad inmobiliaria y control de la misma. Para ello se introduce, mediante la Ley de 1920, el Sistema Torrens.

En esencia, las características principales de éste u otro sistema debían de hacerlo apto para resolver las siguientes situaciones:

Ausencia histórica de un sistema registral eficaz; confusión e inseguridad jurídica generalizada y existencia de un tráfico de transmisión de inmuebles muy vivo y económicamente importante.

El origen del sistema no podía en tal situación ser más adecuado: parte de los trabajos de Sir Robert Torrens en Australia del Sur, en los que la situación era muy similar a la existente en la República Dominicana, es decir, antigua colonia sin tradición registral propia, usando inadecuadamente procedimientos heredados de la etapa colonial y partiendo de un esquema de variados agentes (indígenas, colonos nuevos, propietarios metropolitanos, etc.) similar al existente en la república caribeña, como ya se ha descrito.

Este sistema llega a la isla a través de Gran Bretaña de la mano de los gobernantes en esa etapa y se implanta no sin cierto trauma, dado que la esencia fundamental del mismo consiste, en pocas palabras, en partir de cero. Es decir, en no dar excesivo crédito a títulos y situaciones jurídicas anteriores, para las cuales se mantiene la figura del Conservador de Hipotecas, en situación de extinción, y exigir una nueva manifestación clara y definitiva para obtener el reconocimiento público de la propiedad.

Otra de las características principales es la de que el sistema incorpora

dentro de sí una manifestación judicial expresa, con lo que se lograba que el proceso de registro de tierras no se viera afectado por posteriores reclamaciones ante órganos jurisdiccionales que hicieran ineficaz su función. En resumen, todo derecho real reconocido mediante el Sistema Torrens implica una manifestación expresa de un tribunal de justicia al efecto, previa a la inscripción del mismo.

Los órganos que actúan, todos ellos dentro del Tribunal de Tierras y el procedimiento seguido en un expediente tipo, sin incidencias ni especiales complicaciones, son los siguientes:

- La Dirección General de Mensura Catastral, antes citada, que cuenta con el personal técnico adecuado, especialmente agrimensores custodia un Catastro Parcelario mediante información gráfica y de titulares «saneados y no saneados». Su misión principal es la de apoyo al Tribunal Jurisdiccional competente, preparando y definiendo de manera exacta la finca que ha de ser objeto de estudio por el mismo.

- La Oficina del Abogado del Estado, funcionario que representa a éste en todos los procesos señalando previamente cuando hay un interés público en los mismos que puede verse afectado y defendiendo este interés en el caso de existir. Su misión llegaría aún más allá, ejerciendo de fiscal en materia penal, cuando el tribunal de tierras ejerce este cometido al aparecer el delito vinculado a la titularidad de inmuebles.

- Jueces de jurisdicción original o primaria dentro del Tribunal de Tierras, encargados de conocer en primer grado el proceso de saneamiento.

- Un Tribunal Superior, que revisa las apelaciones a las sentencias emanadas de los anteriores.

- Una Secretaría General, con todos los empleados necesarios bajo su dependencia, que asume la formación de los expedientes y recibe las documentaciones y pruebas alegadas por las partes.

- Y, por último, los Registradores de

Títulos, encargados de registrar los derechos una vez saneados por el Tribunal, y expedir a las partes el Certificado de Título, por medio del cual acreditan de manera irrevocable el derecho registrado a su favor.

Por otro lado no se debe olvidar una de las características fundamentales que aporta el Sistema Torrens y que la Ley de Registro de Tierras Dominicana recoge en el importante artículo 270: se parte de considerar al Estado como propietario originario de todas las tierras del país, por lo que en consecuencia, en la depuración del derecho de propiedad inmobiliaria es frente al Estado donde hay que probar que se es dueño de una determinada finca y de sus construcciones, en su caso. En ese orden de ideas, es claro que la Ley de Registro de Tierras es una Ley de procedimiento, con carácter «erga omnes» y que la sentencia que dicta el Tribunal de Tierras afecta directamente a dichos terrenos, estableciendo posteriormente el derecho de propiedad, del cual queda investido quien es considerado como dueño, según el propio contenido del artículo 7.

Se consigue con ello lo que la mencionada Ley define como un título «saneado», en clara referencia a los títulos existentes con anterioridad a la implantación del sistema, cuya vigencia y validez quedará cuestionada, y para los que se mantiene la figura del «Conservador de Hipotecas». Esta dualidad de sistemas merece un breve comentario aparte.

Las Conservadurías de Hipotecas

La Ley de Registro de Tierras no define cuál es la función exacta de los Conservadores de Hipotecas, limitándose el artículo 166 a señalar escuetamente que «los Conservadores de Hipotecas continuarán ejerciendo las atribuciones en todo lo relativo a los inmuebles no registrados», es decir, los no saneados.

En esencia, los Conservadores de Hipotecas son una institución anterior a la implantación del Sistema Torrens cuya misión, como su nombre indica, es cus-

todiar y mantener unos Libros-Registro en los que se anotaban los distintos derechos y títulos existentes, así como copias de los mismos en algunos casos. Su ineficacia fue tal que generó la implantación de un sistema totalmente ajeno, como es el Torrens.

En la situación actual estas Conservadurías quedan en una situación transitoria, que se suponía más breve en un comienzo, con dos únicas misiones:

Mantener sus funciones sobre derechos y títulos «no saneados» y aportar al Tribunal de Tierras cuando éste lo requiera, certificado acreditativo de los derechos y títulos existentes sobre un determinado inmueble que va a ser «saneado» a través del correspondiente proceso ante dicho Tribunal. Esta prueba, que se aporta en una fase previa, es importante habida cuenta la capacidad del Tribunal para adjudicar los terrenos y el correspondiente título incluso a alguien que no ha participado en el proceso, pero que a juicio del órgano jurisdiccional merece tal adjudicación.

La doctrina dominicana (Ruiz Tejada op. cit.) ha venido reclamando la desaparición de este sistema mediante el pleno desarrollo de las fórmulas de saneamiento del Sistema Torrens, y que las Conservadurías de Hipotecas sean sustituidas por una Oficina de Registro de Títulos, dependiente del Tribunal de Tierras. La realidad, no obstante, es más lenta. Al seguir existiendo una parte importante de los inmuebles del país sin haber sido saneados, se ha de mantener para ellos el sistema de las Conservadurías de Hipotecas.

La normativa de Bienes Nacionales

Una de las características que más llama la atención en el esquema actual de la propiedad inmobiliaria en la República Dominicana es la existencia de una cantidad muy importante de suelo de titularidad pública (municipal o estatal) y sobre el que se ha institucionalizado la ocupación ilegal por personas, con capacidad económica variada, que construyen sus viviendas sobre el mis-

mo y que posteriormente, en virtud de procedimientos recogidos por la propia normativa o la mera costumbre, acaban accediendo a la propiedad de la misma.

En este sentido la Ley 39, de 25 de octubre de 1966 es suficientemente clara en los considerandos de su Exposición de Motivos, cuando señala:

«Considerando: que dentro del vasto plan de mejoramiento social que se ha propuesto realizar el Gobierno, figura su interés en propiciar medidas que tiendan a convertir en propietarios a los que ocupen solares del Estado con viviendas terminadas o en proceso de construcción;

Considerando: que en ese orden de ideas conviene tener en cuenta la situación creada con la ocupación de esos solares, en proporciones alarmantes, sobre todo por personas de escasos recursos económicos, en su afán justificado de procurar albergue a sus familias.»

Ya dentro del articulado, se desarrolla el procedimiento por el cual se materializan estas intenciones, estableciéndose dos regímenes distintos: uno de donación, cuando se trata de personas de escasos recursos, y otro de venta cuando existe poder adquisitivo para ello. En este caso, corresponde el fijar el valor de venta de dichos terrenos a la ya estudiada Dirección General del Catastro Nacional.

Una característica que aparece frecuentemente en la normativa sobre patrimonio estatal es la referencia a un Catastro de Bienes Nacionales que recogería la relación de inmuebles de titularidad pública estatal. Esta terminología genera cierta confusión por insuficiente, al confundir un inventario de bienes inmuebles con lo que debe ser un Catastro científicamente considerado. Esta confusión o uso inadecuado del término catastro se repite en varias esferas, existiendo Catastros de Bienes Nacionales, de Bienes Patrimoniales, de la Oficina de Acueductos, etc.

Desde la situación anteriormente descrita, la función de la Dirección General de Bienes Nacionales es clara: la

administración y control de los bienes de titularidad pública tanto de dominio público como patrimoniales. Esta misión le viene encomendada por la Ley de 8 de noviembre de 1948 y su Reglamento de 9 de noviembre de 1949 fundamentalmente, existiendo con posterioridad a estas normas un número abundante de disposiciones con distinto rango legal que vienen a definir diversas situaciones que afectan al patrimonio público estatal.

Descripción del procedimiento catastral y medios reales de los distintos organismos

A pesar del teórico reparto de competencias derivado de la legislación antes expuesta, la realidad impone sistemas de trabajo y capacidades muy diferenciadas tal y como se expone a continuación al analizar la situación real en la que se encuentra los distintos organismos vinculados a la función catastral de una u otra forma.

Dirección General del Catastro Nacional

Las intenciones contenidas en la propia Ley del Catastro Nacional de 19 de junio de 1968, atribuyendo en su artículo 1 a este centro directivo la formación y conservación del Catastro «de todos y cada uno de los bienes inmobiliarios del país», son suficientemente claras. No obstante, a veces se producen situaciones de concurrencia competencial que, sin duda, producen ciertas disfunciones.

En su poder no cuentan con los datos descriptivos, económicos y estadísticos imprescindibles para la consecución de un Catastro eficaz. Su propio funcionamiento, vinculado a la Secretaría de Estado de Finanzas, le aleja del punto donde se produce el mayor interés, que no es otro que el tema de las titularidades jurídicas que se encuentra en poder de la Dirección General de

Mensura Catastral, en tanto que es parte del Tribunal de Tierras. Dependen únicamente de las declaraciones de datos de particulares, generalmente vinculadas a ocupaciones ilegales que no les permite acceder a las declaraciones formales de propiedad a través del Sistema Torrens.

Respecto a la base de datos disponible, carece de entidad suficiente como para acreditar la existencia de un Catastro, en el sentido real del término. Las pretensiones son correctas, en cuanto al tipo de datos que deberían de existir de completarse en su totalidad la ficha antes analizada, y de procederse a la comprobación de dicha declaración.

En cuanto al número de declaraciones efectuadas, existen actualmente alrededor de 140.000 expedientes archivados. La gestión diaria supone la entrada de unos 50-60 expedientes de actuaciones ilegales y de 30-40 legales, aproximadamente. En la declaración se presentan separados los datos del suelo, los datos y origen de la propiedad y los referentes a la construcción, debiendo manifestarse expresamente si el declarante es propietario del suelo ocupado. Igualmente, se incluye croquis del solar y de las edificaciones. Estas declaraciones con su contenido se trasladan a unas fichas que son los documentos de manejo ordinario de la oficina.

Por lo que respecta a la cartografía, ésta puede ser recogida en dos grupos:

La escala 1:10.000, en la que se recogen un mero trazado de calles, con indicación de las manzanas numeradas y la escala 1:2.500, planos parcelarios del año 1981, con descripción de linderos de fincas, de mayor calidad técnica y que se refieren únicamente a las zonas de Piantini, Naco y Gazcue, que no supone siquiera un 13% de la superficie urbana, aproximadamente.

Por tanto cabe concluir que no existe realmente una cartografía mínima para atender las competencias que le son propias.



Dirección General de Mensura Catastral

De acuerdo con el Sistema Torrens, se puede considerar a esta Dirección General como la Oficina Técnica del Tribunal de Tierras, pues es aquí donde se deslindan las propiedades de forma gráfica, previamente a su inscripción en el Registro de Títulos. Este deslinde gráfico contiene los datos de suelo necesarios para su identificación.

El mencionado sistema se viene realizando desde principios de los años veinte, pues fueron las tropas interventoras norteamericanas quienes lo implantaron, comenzando el denominado «saneamiento» por medio de una mensura catastral masiva de forma sistemática y homogénea, confeccionando unos planos por manzanas a escalas comprendidas entre 1:200 y 1:500 y sus correspondientes fichas de solares independientes.

Esta labor fue continuada en la época de Trujillo y hasta finales de los años 50 aproximadamente, a partir de entonces se viene realizando una «conservación» que se describirá posteriormente.

Se entienden como «saneados» los terrenos a los que ya se les ha efectuado la determinación y deslinde de la propiedad, siguiendo el mencionado Sistema Torrens, y en la actualidad se puede considerar que aproximadamente el 85% de los terrenos de todo el país se encuentran saneados, mientras que el resto se encuentra todavía sin título, según sus propias manifestaciones.

De los trabajos de mensura realizados entre los años 20 y 50 de una forma generalizada, existe diversa información cartográfica. Algunos planos, que se refieren a manzanas parecen haber sido obtenidos por medios taquimétricos, al menos para la configuración de dichas manzanas. No existe una cartografía de escala intermedia entre estos planos y el general a escala 1:10.000 en el que queda reflejado los trazados de calles y manzanas de forma general en toda la ciudad. De cada plano por man-

zana se deduce la «Ficha de solar» que contienen la siguiente información:

límites de la finca acotada, datos de linderos, superficie de suelo y propietarios y fechas de la resolución.

Estas fichas son las que acreditan el deslinde y son necesarias para la obtención definitiva del título de propiedad.

Del procedimiento descrito parece deducirse que debe existir una información gráfica que refleje la situación legal registral de las propiedades, aunque debería existir una muestra similar a la descrita en todo el territorio y permanentemente actualizada.

Es difícil precisar los porcentajes y situaciones gráficas en la ciudad de Santo Domingo. De las comprobaciones efectuadas en diversos organismos, podría deducirse, que la documentación realizada en la fase de saneamiento (1920-1950) ofrece buena calidad y precisión en los datos de suelo y deslindes de propiedades, perdiendo esa precisión en los datos relativos a las construcciones, cosa lógica pues el dato que sirve para la inscripción y obtención del título es únicamente el del suelo.

Ahora bien, los datos se encuentran desactualizados, no sólo por las nuevas construcciones o ampliaciones realizadas, sino también por las variaciones en los deslindes e incluso por las nuevas alineaciones de calles o transformación de manzanas. También los datos de titulares se encuentran desactualizados, al seguir figurando en los planos los primeros titulares y reclamantes de la época del saneamiento.

Esta situación junto con la problemática existente de las ocupaciones ilegales, ocasiona un grave problema de cara a acometer un nuevo Catastro, si se pretende que éste tenga validez dentro del Sistema Torrens-Mensura Catastral, pues no sólo supone encontrarse con unos datos desactualizados, por lo que habría que acometer una nueva realización de cartografía y fichas, sino que ello conlleva un desfase en la información jurídica de las propiedades, pues los datos legales seguirán siendo los que

figuren en Mensura Catastral, produciéndose situaciones discordantes entre la realidad y la legalidad.

Dirección General de Planeamiento y Catastro Municipal

El Catastro Municipal se encuentra bajo la dirección de la Dirección General de Planeamiento Urbano. Este Catastro está concebido para contener los datos de propiedad municipal. Del mismo modo que el Estado, el Ayuntamiento posee suelo, aunque no en tanta cantidad, el cual en su gran mayoría se encuentra ocupado ilícitamente.

El inventario que posee recopila datos de los terrenos cedidos para zonas verdes, consecuencia de las nuevas urbanizaciones que se van produciendo.

Normativa urbanística y obtención de licencias de construcción

En la actualidad, y para la ciudad de Santo Domingo, se están realizando los estudios y trabajos necesarios para la confección del Plan regulador. Dichos trabajos, que los realiza la Cooperación italiana, tiene prevista su finalización en aproximadamente dos años y su realización se hace muy necesaria, ya que la ciudad padece de un crecimiento desordenado, aunque en sustitución al mencionado Plan regulador, la DG de Planeamiento Urbano actualmente dispone de una zonificación por sectores en la que se regula de forma poco detallada las condiciones edificatorias para las zonas más conflictivas de la ciudad, entendiéndose por conflictivas a las zonas más caras, por lo que se pretende aumentar en lo posible la ocupación y número de plantas que el Ayuntamiento pretende otorgar. Pues aunque la ciudad ha tenido un crecimiento horizontal, con escasa ocupación y un número de plantas poco elevado, últimamente están incrementándose las promociones en bloques de altura.

Los trámites necesarios para la obtención de las licencias de construcción son los siguientes:

- En el Ayuntamiento.
- 1.º Solicitud de uso del suelo a la

DG de Planeamiento del Ayuntamiento. Este contestará accediendo o denegando el uso solicitado.

2.º Solicitud de no objeción al anteproyecto que, presentado ante la misma Dirección General, vendrá redactado por el técnico colegiado competente, arquitecto o ingeniero, y contendrá todos los componentes normales que necesita un proyecto total, exceptuando las instalaciones, estructura, servicios, etc., es decir se analizan las condiciones urbanísticas y arquitectónicas. La respuesta es competencia del Ayuntamiento.

3.º Presentación del Proyecto definitivo, al que se le incluye la información total, se revisa por los técnicos municipales y se realiza la valoración a efectos del pago del Impuesto sobre solares baldíos.

La mencionada valoración la realizan técnicos municipales y siguen para ella las tablas de Valores Unitarios del Decreto de 10 de agosto de 1988, elaborado por la Dirección General del Catastro Nacional.

En esta fase se paga un 5% del mismo valor en urbanizaciones sin legalizar, y unas tasas por servicios, dependiendo del uso.

- En la Secretaría de Estado de Obras Públicas. Tramitación de planos.

En esta Secretaría de Estado se distinguen las siguientes fases:

1.º Presentación del Proyecto definitivo con el visto bueno del Ayuntamiento, acompañado del plano de Mensura Catastral y del título de propiedad, y previo pago de las tasas correspondientes.

2.º Revisión técnica consistente en dos análisis:

a) Comprobación de la estructura, de las instalaciones y de los aspectos sanitarios y que determinen la habitabilidad. Existen, o se encuentran en elaboración unos boletines de condiciones o reglamentos que regulan las estructuras, instalaciones eléctricas, sanitarias, espacios mínimos, instalaciones contra incendios y condicionantes para minusválidos.

b) Comprobación de aspectos urbanísticos y legales.

3.º Tasación del valor de la construcción, tanto en obra nueva como en reformas o ampliaciones.

Los proyectos presentados no incluyen, en la mayoría de los casos, un presupuesto detallado, ni unas mediciones de obra. La tasación del coste de la construcción la realizan siguiendo unas tablas por ellos redactadas que intentan reflejar la realidad.

4.º Pago de impuestos y tasas.

En resumen, estos son:

a) Impuesto municipal sobre la construcción.

b) Sello de rentas internas.

c) Pago al Colegio Oficial Dominicano de Arquitectos e Ingenieros (CODIA).

5.º Concesión de la licencia de obras. Una vez comenzada la obra se realizan unas inspecciones y controles parciales tanto de aspectos urbanísticos como técnicos, pero solamente en el caso de solicitud del interesado, que suele tener necesidad de las mismas como justificantes de pago de certificaciones, en caso de estar financiado por una entidad bancaria.

Para todo el territorio nacional existen dos zonas, la zona Central y Santo Domingo con potestad de revisar la totalidad del territorio y la zona noroeste, ubicada en Santiago de los Caballeros.

Todo este procedimiento no se cumple de una manera rigurosa ya que existen numerosas actuaciones ilegales.

Hay que tener en cuenta que las ocupaciones en suelo público son muy numerosas, y éstas no pueden tener licencia, ni ser legalizadas a no ser que se realice la compra del suelo al Estado o Ayuntamiento.

En el Ayuntamiento existe un cuerpo de inspectores, que tiene como misión detectar las obras sin licencia. La actuación municipal puede llegar a la legalización de las obras, o incluso a su demolición.

El Catastro de Bienes Nacionales

Es de destacar una vez más la gran cantidad de propiedades pertenecientes al Estado. Estimaciones aproximadas indican que el Estado es propietario de más del 50% del suelo total. El Estado ha incrementado también su patrimonio a través de expropiaciones.

Un problema importante a destacar es el de las ocupaciones en suelo estatal. La situación para el Distrito Nacional se puede encontrar de una de las siguientes maneras:

- Con ocupación ilegal, el título de propiedad del suelo seguirá a nombre del Estado.

- Legalizada, tras el pago al Estado del valor del suelo ocupado, pudiendo el particular obtener el título.

- En trámite de expropiación, con lo que los titulares seguirán figurando como los expropiados.

El análisis de la situación lleva a la consideración de que el Estado, como máximo propietario y administrador de propiedades inmobiliarias del país, debe ser también el más interesado en actualizar el Catastro, y conocer cuáles, dónde y cómo se encuentran los mismos.

Instituto Cartográfico Militar

El Instituto Cartográfico Militar es un organismo dependiente de la Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas y en la actualidad es el responsable de la realización y actualización de todos los mapas nacionales.

La cartografía nacional consta esencialmente de las siguientes prioridades:

124 mapas topográficos a escala 1:50.000, 30 planos de ciudades a escala 1:10.000, 5 mapas hemisféricos a escala 1:250.000, 1 mapa político a escala 1:500.000, así como un número aún no determinado de cartas náuticas de aproximación.

De estas prioridades, en la actualidad ya han sido impresas 21 hojas topográficas a escala 1:50.000 y 7 se encuentran en los procesos finales. Asimismo, ya se han elaborado trece mapas topo-

gráficos de provincias y el mapa político a escala 1:500.000 está en fase de realización.

De los diferentes Departamentos que estructuran el organigrama del Instituto, se destaca el Departamento de Producción, del que dependen entre otras las siguientes Divisiones:

- División de Geodesia, encargada del establecimiento y mantenimiento de las redes nacionales de control geodésico en tierra; disponen de un personal total compuesto por 22 miembros y de un equipo actual, que necesitaría una modernización, así como una ampliación en vehículos de campo.

- División de Reproducción, encargada del copiado y ampliaciones de negativos y fotos. Actualmente disponen de información, de interés para el proyecto de Catastro que se pretende, como son 2 rollos del proyecto Santo Domingo a escala 1:10.000, realizado en el año 1989 y 11 rollos de Proyecto de Catastro de Acueductos 1:2.500, realizada en los años 1976-77.

- División de Fotogrametría, encargada de la realización de trabajos de levantamiento fotogramétrico, planimetría y altimetría, planeamiento para vuelos y control de calidad. Entre los proyectos a realizar se encuentran entre otros, la actualización del mapa urbano ciudad de Santo Domingo (V Centenario), y el vuelo fotográfico nacional a escala 1:20.000. Esta División dispone de personal total compuesto por 18 miembros y de un equipo que incluye 7 restituidores. Las mayores necesidades se centran en la modernización de los equipos, vehículos para el campo y planta eléctrica de emergencia. ■

Fernando Aragón

Gerente Territorial de Madrid Capital

Ignacio Durán Boo

Consejero Técnico

