

DOCUMENTO CONCEPTUAL DE PROYECTO (DCP)

REPÚBLICA DOMINICANA

16 DE MARZO DE 2006

I. DATOS BÁSICOS

Título del proyecto:	PROGRAMA DE CONSOLIDACIÓN DE LA JURISDICCIÓN INMOBILIARIA	
Número del proyecto:	DR-L1010	
Fecha en que el proyecto ingresó al programa operativo	1 de diciembre de 2005	
Equipo de Proyecto:	Nancy Jesurun-Clements, Jefe de Equipo Proyecto (RE2/EN2); Priscilla Phelps; Silvia Echeverría (RE2/EN2); Bélgica Nuñez de Espinal (COF/CDR); Maristella Aldana (LEG/OPR2); Lilia Añazco; Kevin Barthel; y Roger Pipe (Consultores).	
Organismo ejecutor:	Suprema Corte de Justicia (SCJ)	
Plan de financiamiento:	BID: (CO)	US\$30 millones
	Total:	US\$30 millones
PTI/SEQ:	Esta operación no califica como PTI o SEQ	
Calendario tentativo de actividades:	Misión de Análisis	Mayo 8, 2006
	Comité de Préstamos:	Mayo 25, 2006
	Directorio:	Junio 28, 2006

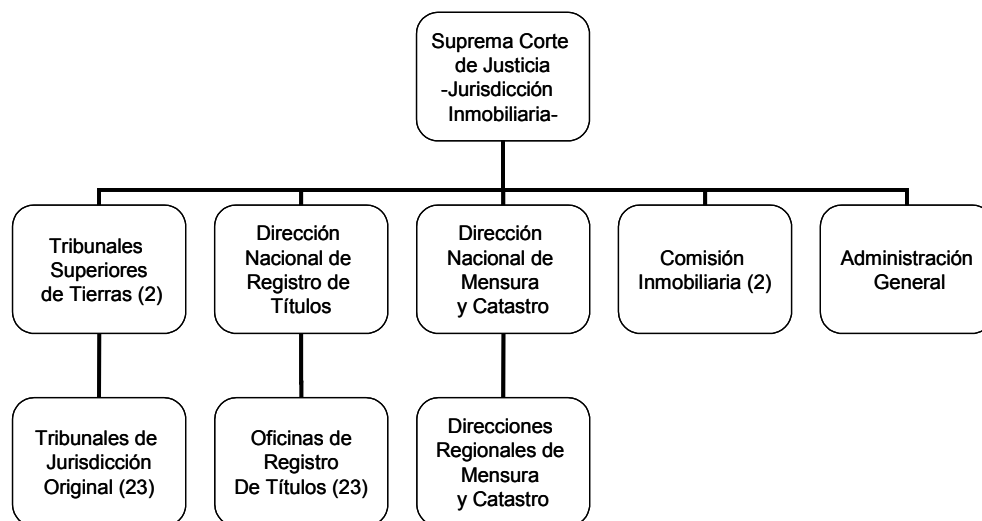
II. MARCO DE REFERENCIA

A. Antecedentes

- 2.1 Se estima que un mínimo de 25% de la superficie del territorio dominicano está ocupado en tierras no registradas, incluyendo tanto propiedad publica como privada. Por su lado, la acreditación de la propiedad inscrita o registrada, hasta muy recientemente había funcionado en forma muy desordenada, con alto congestionamiento de expedientes en los tribunales, falta de transparencia en los procesos y un descontrol de los libros registrales. Consciente de que para poder comenzar a regularizar la tenencia informal y del peligro para el país de continuar con la situación en que se encontraba el sistema registral, en 1997 el Gobierno dominicano acudió al Banco para que le apoyara en la búsqueda de una solución al ordenamiento registral, como requisito para poder proceder más adelante con esfuerzos de titulación. Como respuesta, el Banco aprobó el Programa de Modernización de la Jurisdicción de Tierras, PMJT (1079/OC-DR) con un costo de US\$40 millones incluyendo financiamiento del Banco por US\$32 millones. El contrato de préstamo fue firmado el 20 de febrero de 1998 y su ejecución culminó en febrero de 2006.
- 2.2 La propiedad inmobiliaria dominicana es acreditada por la Jurisdicción Inmobiliaria (JI), jurídica y administrativamente dependientemente de la Suprema Corte de Justicia (SCJ).

La JI tiene competencia exclusiva sobre todo lo relativo a derechos inmobiliarios y su registro en la República Dominicana. La JI está compuesta por los siguientes órganos: Tribunales Superiores de Tierras y Tribunales de Jurisdicción Original; Dirección Nacional de Registro de Títulos; Dirección Nacional de Mensuras y Catastro; y Comisión Inmobiliaria. La JI cuenta con un sistema descentralizado de servicios, con 23 localidades en todo el país. En cada una de estas localidades operan Oficinas de Registro de Títulos y Tribunales de Jurisdicción Original. En dos de ellas, Santo Domingo y Santiago, operan los Tribunales Superiores de Tierra.

Figura 2.1
República Dominicana: Estructura Organizativa de la Jurisdicción Inmobiliaria



- 2.3 El derecho registral dominicano se basa en el Sistema Torrens, el cual tiene como principios la gestión de la información registral por folio real, no personal; la garantía por el gobierno de los derechos y linderos de la propiedad respaldados con Certificados de Títulos acompañados con el plano de mensura; y la existencia de un Fondo de Garantía para indemnizar al dueño de la propiedad en caso de errores registrales. Torrens es considerado el sistema registral más sólido para otorgar seguridad jurídica, en comparación con otros sistemas de registro utilizados en otros países. En este sistema constitutivo de registro, para ser legalmente válido y aceptado, cada registro del inmueble necesita estar acompañado por un plano de mensura catastral. No obstante, las mensuras originales fueron realizadas con tecnología precaria y según normativas técnicas de mensura con tolerancias a márgenes de error en los planos muy altos, en comparación a estándares internacionales. Durante los años y con la confección de nuevas mensuras basadas en las mensuras originales, se han acumulado errores, al punto de que la base de las mensuras actuales se considera técnicamente distorsionada

B. Programa de Modernización de la Jurisdicción de Tierras, PMJT (1079/OC-DR)

- 2.4 El objetivo del Programa fue alcanzar una JI eficiente y transparente en su función, mejorando la seguridad jurídica de los derechos sobre la propiedad inmueble. Fue concebido como un programa de inversiones, basado en reformas institucionales y de

política sectorial, con cuatro componentes: i) reordenamiento legal e institucional; ii) actualización tecnológica e informática; iii) adecuación de infraestructura y equipos; y iv) fortalecimiento de los recursos humanos.

- 2.5 El PMJT fue ejecutado por la Suprema Corte de Justicia (SCJ) quien designó una Dirección Ejecutiva apoyada de una empresa co-gerenciadora, como Unidad Ejecutora (UE). Luego de demoras para iniciar su ejecución y de un ajuste significativo en las metas propuestas, el Programa fue desarrollado con reconocido éxito. El PMJT finalizó su ejecución el 28 de febrero de 2006.

1. Logros del PMJT

- 2.6 A fines de 2005 se realizó una evaluación final del Programa, la cual identificó y analizó los logros alcanzados en sus diferentes componentes y presentó algunas recomendaciones. Entre los logros más importantes del Programa se puede destacar:
- a. La aprobación de la nueva Ley de Registro Inmobiliario (LRI), sin duda el logro más trascendental del PMJT. Esta Ley permite la modernización institucional y el fortalecimiento de la capacidad de servicio de la JI, condiciones esenciales que contribuyen a garantizar la seguridad jurídica en el registro de los derechos sobre la propiedad inmobiliaria. El proyecto de ley fue discutido y consensuado durante más de dos años en las cámaras legislativas y promulgado por el Presidente de la República el 23 de Marzo del 2005, como Ley de Registro Inmobiliario, No. 108-05. La LRI tiene elementos novedosos, concebidos para simplificar los procedimientos y gestión de despachos judiciales, registro y catastro. Permite el uso de nuevas tecnologías fijando parámetros e indicadores que hacen posible, en forma permanente y sostenida, el uso de avances tecnológicos para soportar adecuadamente la gestión y la toma de decisiones en la JI.
 - b. La elaboración de los reglamentos de Tribunales, de Registros de Títulos y de Mensuras Catastrales, los cuales fueron aprobados por la Suprema Corte de Justicia y constituyen el marco jurídico sobre el cual se basa la reforma.
 - c. La estructuración de un nuevo modelo organizacional para la JI, el establecimiento de nuevos modelos de gestión operativa y el desarrollo e implementación parcial de un modelo tecnológico de gestión. La reestructuración de la JI elimina funciones redundantes, reordena las relevantes e introduce las nuevas funciones que le asigna la LRI. El fin de la reestructuración es prestar un mejor servicio al beneficiario por medio de una más conveniente asignación de recursos, de responsabilidades y relaciones entre las unidades operativas de la JI, facilitando el acceso a la justicia y acercando la jurisdicción a las necesidades de los usuarios.
 - d. Nuevas o remodeladas edificaciones, modernas y funcionales, para ocho localidades, en las cuales operan las oficinas de los Registros de Títulos, Tribunales Superiores y de Jurisdicción Original, de Mensuras y Catastro y de la Comisión Inmobiliaria.

2. Nueva estructura organizacional y modelos de gestión de la JI

2.7 El nuevo modelo organizacional de la JI introduce las siguientes innovaciones:

- a. Se descentraliza la función jurisdiccional en la JI delegándola en los Tribunales de Jurisdicción de Origen, al tiempo que se reestructuran y descargan los Tribunales Superiores;
- b. Se fortalecen las garantías del sistema y la sostenibilidad de la JI al establecerse el Fondo de Garantía de Inmuebles Registrados, administrado por un Consejo designado por la SCJ. El Fondo estará financiado por una contribución especial exigida al hacer el registro de un inmueble, de entre 1% y 2% del valor del inmueble, determinado por la Dirección de Mensuras y Catastro de la JI. A LRI prescribe el uso del 60% de los recursos del Fondo para responder adecuadamente a la indemnización de personas que sin negligencia de su parte, sean perjudicadas con la aplicación de la Ley; y 40% de los recursos para el funcionamiento y sostenibilidad de los órganos de la JI.
- c. Se separan las funciones jurisdiccionales y administrativas para desjudicializar procesos que en el modelo anterior se resolvían por la vía judicial, para hacerlos ahora por la vía administrativa. Esto permite resolver el 85% de los casos que manejan los Tribunales de Tierras por la vía administrativa.
- d. Se redefinen los plazos procesales, obligando a las partes y a los jueces a actuar dentro de determinados plazos; se agiliza el manejo de las audiencias, incorporando tecnología adecuada para gestionar y conservar sus resultados y se agilizan las comunicaciones procesales; y se ordena la normativa organizacional y de gestión, unificando reglas y clarificando procedimientos.
- e. Se reestructuran la Dirección Nacional de Mensuras y Catastro (DNMC) y sus Direcciones Regionales de Mensuras y Catastro, unificando las funciones de mensura y catastro que antes ejecutaban dos poderes separados del Estado. La función de catastro era responsabilidad de la Dirección del Catastro Nacional dependiente de la Secretaría de Estado de Finanzas, bajo el Poder Ejecutivo. Esta entidad no contaba con un sistema confiable de valorización de inmuebles por tener datos desactualizados y prácticas de valorización inconsistentes. La DNMC será el único órgano que podrá expedir certificados de avalúo en el territorio nacional. Esta estructura permitirá gestionar en forma más adecuada las operaciones de mensura para los levantamientos parcelarios por parte del sector privado y su integración a la cartografía nacional, brindando mayor seguridad jurídica al proceso registral. La DNMC brindará el soporte técnico de mensura al Registro de Títulos, asegurando la unificación e integración de la información jurídica del registro con el plano catastral de la propiedad, lo cual permitirá brindar mayor certeza a cada propietario sobre la descripción de su predio en relación con la realidad del terreno, evitando de esta manera conflictos relacionados con la tierra. El avalúo catastral servirá para fijar la base imponible de la contribución especial del Fondo de Garantía de Inmuebles Registrados que los propietarios deben pagar para la

inscripción en el Registro de Títulos. También servirá para la determinación de la base de los demás tributos que puedan llegar a incidir sobre los bienes inmuebles y para otros fines específicos (expropiaciones, etc.).

- f. Se reestructura la Dirección Nacional de Registros de Títulos, encargada de implementar las políticas definidas por la SCJ para fortalecer el Derecho Registral Dominicano y custodiar, en forma permanente, la aplicación de los nuevos modelos de gestión y los nuevos procedimientos establecidos para su cumplimiento.
- g. Se crea la Comisión Inmobiliaria (CI) en reemplazo del Abogado del Estado, para cada uno de los Tribunales Superiores de Tierra, conformada por representantes del Poder Ejecutivo, del Congreso Nacional y de la SCJ, como representante del Estado ante el Tribunal. La CI protege y representa al Estado dominicano y a los particulares ante la JI. Tiene la función de un fiscal ya que ejerce las funciones del Ministerio Público. Las funciones y procedimientos de la CI se establecerán en el reglamento correspondiente, que aún no está redactado.
- h. Se crea la Administración General, una dependencia dentro de la JI para el manejo integral de los servicios comunes y administrativos, fortaleciendo su capacidad de llevar un control interno y manejo eficiente de los aspectos financieros, de adquisiciones y de recursos humanos.

3. Sistema tecnológico de apoyo a la gestión

2.8 Para apoyar el modelo de gestión operativa de la JI se diseñó, se aprobó y se inició la implementación de un sistema tecnológico compuesto de las siguientes herramientas de apoyo:

- a. **SIRCEA** es el Sistema de Recuperación, Control y Explotación de Archivos. Consiste en la organización física de la documentación, el procesamiento de parte de la misma mediante imágenes digitales, tales como certificados de títulos, planos, resoluciones y sentencias y expedientes de los diferentes órganos de la Jurisdicción. Construida con doble digitación y control de calidad bajo normas ISO 9000. La integridad de los documentos es garantizada mediante firma digital. Se procesaron cerca de 4,5 millones de documentos, un 75% del volumen registral del país. La recuperación de los libros de Certificados de Títulos de ocho Oficinas de Registros, de todos los planos del país de la Dirección de Mensuras, y de los expedientes y sentencias de los Tribunales Superiores y sus Tribunales de Jurisdicción de Origen. La creación de un sistema automatizado para la consulta electrónica de documentos registrales y de los tribunales y la creación de salas de consulta en los ocho Registros.
- b. **SIGAR** es el Sistema de Gestión y Automatización Registral, construido a partir de las imágenes digitales de los originales de certificados de títulos. Permite armar electrónicamente el tracto histórico de los derechos registrados sobre un inmueble, además de materializar el folio real en formato digital; fue diseñado, desarrollado e implementado en forma piloto en la Oficina de Registro de San Cristóbal, permitiendo la automatización de procesos registrales, reduciendo

considerablemente los tiempos de respuesta, al igual que facilitándole al público el acceso a los datos. El descongestionamiento de los expedientes registrales en cinco de los ocho registros y una dramática reducción en los otros tres.

- c. **SISSET** es el sistema de seguimiento de expedientes en los Tribunales de Tierras, contiene una base de datos construida con la información de los expedientes que inician en los Tribunales de Tierras, contribuyendo con la agilización de los trámites y facilitando el control de plazos, que es uno de los objetivos importantes del nuevo marco normativo. Se implantó en 4 Tribunales en el Departamento Norte, como piloto.
- d. **SCyP** es el Sistema Cartográfico y Parcelario de la Jurisdicción Inmobiliaria. Contiene una base de datos espacial georreferenciada de diferentes productos cartográficos para controlar y registrar cartográficamente los planos que describen cada inmueble. Está operando desde marzo 2005 cubriendo a todo el país, con imágenes satelitales de más alta resolución en las 34 ciudades más pobladas. El SCyP no estaba contemplado en el diseño original del programa y se ha convertido en el más moderno sistema cartográfico del país, lo cual motivó al Congreso a trasladarle a la JI las funciones de la Dirección General de Catastro Nacional.
- e. **REP** es la Red de Estaciones Permanentes que complementa el SIP. Contiene una base de datos generada con información recibida de los satélites que conforman la constelación NAVSTAR del sistema GPS y la reconstrucción de la red de puntos de control geodésicos, para uso de los profesionales de la agrimensura, entre otros.

2.9 **Debilidades en la información.** A pesar de los grandes avances logrados bajo el PMJT, aún persisten debilidades en la información predial de los inmuebles registrados en el Registro de Títulos, derivados principalmente de: i) las inconsistencias en la información registral en el Registro de Títulos; ii) los errores y la falta de precisión en la información geográfica de los planos de mensura; y iii) la falta de asientos registrales respaldados con planos de mensura. Para estas propiedades, aunque existe la seguridad jurídica otorgada por el registro en sí, la falta de confiabilidad de la información registral, puede ser fuente de conflictos. Los problemas de mensura y registro más agudos son ocasionados por los errores acumulados en los planos de mensura individuales como resultado del uso de tecnología anticuada y por la falta de la georreferenciación de los planos, así como el amplio uso durante los últimos veinte años de la figura de Constancia Anotada o Carta Constancia.

2.10 La Constancia Anotada o Carta Constancia es un instrumento registral que permite que los inmuebles sean subdivididos y transferidos sin el respaldo de un levantamiento parcelario con el deslinde de la parcela al realizar transacciones con la propiedad, como lo establecen los principios del Sistema Torrens. El uso de la Constancia Anotada, con la justificación de no entorpecer las transacciones del mercado inmobiliario, ha proliferado a tal punto que actualmente 46% de los derechos de propiedad inmobiliaria del país y 60% de las operaciones registrales a nivel nacional están basadas en este instrumento. Aunque el problema registral causado por el uso de este instrumento ha sido bien conocido, la magnitud del problema sólo pudo ser determinada al realizar el análisis de la

información registral recopilada bajo el PMJT e incorporada en el Sistema de Recuperación Control y Explotación de Archivos (SIRCEA) implantado bajo el PMJT. La LRI prohíbe la emisión de nuevas Constancias Anotadas. La depuración de las existentes hacia la emisión de títulos de propiedad individuales asociados al plano de cada inmueble es un reto que el sistema debe enfrentar para no comprometer la integridad del sistema registral y la seguridad jurídica de la propiedad.

C. Estrategia del Programa

- 2.11 En esta segunda etapa se apoya la consolidación de la modernización de la JI, estableciendo como meta completar la extensión de la reforma al resto del país y adecuar a la JI para poner en vigencia plena la LRI. Los logros de la reforma permitirán a la JI poner a disposición información y servicios que pueden ser de beneficio a otras entidades públicas y privadas. El Programa brindará apoyo para el inicio de este esfuerzo de cooperación inter-institucional. Los avances logrados hasta ahora, junto con el logro de las metas de consolidación establecidas bajo el nuevo Programa, permitirán a la JI cumplir a cabalidad con su función de acreditador de los derechos inmobiliarios en el país y responder a demandas que podrían generarse si el país encamina sus esfuerzos hacia la regularización de la tenencia informal de la tierra. Las siguientes son las necesidades de consolidación de la JI que el Programa apoyará:
- 2.12 **Cobertura y uniformidad a nivel nacional.** Para poder contar con un sistema integral que agilice y haga eficiente la prestación del servicio, contribuyendo a garantizar la seguridad jurídica de la propiedad inmobiliaria, es necesario uniformar los procesos y estándares desarrollados y extender los resultados del PMJT a nivel nacional.
- 2.13 **Preparación para la vigencia plena de la LRI.** La LRI establece un plazo de dos años para su plena vigencia. El otorgamiento de nuevas funciones a la JI y la reorganización de las existentes, implica la adecuación normativa, institucional, tecnológica y de los recursos humanos por parte de la JI dentro del plazo mencionado. La LRI le da a la SCJ potestad reglamentaria sobre todo lo relacionado con esta ley. Las reformas organizativas que serán apoyadas incluyen la creación o reestructuración de funciones dentro de la JI, tales como el Fondo de Garantía de Inmuebles Registrados, el sistema de catastro, las Direcciones de Registros de Títulos y de Mensuras y Catastros. Igualmente, se apoyará el fortalecimiento de la capacidad de la JI para cumplir con los procesos requeridos por la eliminación de emisión de Constancias Anotadas.
- 2.14 **Debilidades en información de registros.** El Programa apoya a la JI en su capacidad de garantizar la seguridad inmobiliaria de los Registros de Títulos existentes y por emitir y para atender el problema de debilidades en la información registral existente sobre los inmuebles registrados. Para esto último, el Programa apoyará una estrategia de la SCJ, económica y técnicamente viable, para atender el inventario de registros a nivel nacional que no cuentan con la información necesaria para garantizar, en forma clara, los derechos de propiedad, en particular como resultado de la falta de respaldo del registro con planos de mensura. Como parte del análisis realizado por el equipo de proyecto, al realizar un estimado de los costos de depuración de las Constancias Anotadas de acuerdo a los procesos legales existentes, la opción de depuración masiva a nivel nacional ha sido

descartada por su altísimo costo, el cual no es compensado con beneficios al propietario en general, cuyo derecho de propiedad está amparado, aunque no completamente claro. Únicamente, cuando éste requiera realizar una transacción comercial con su propiedad, de acuerdo con la LRI necesitará depurar su registro.

- 2.15 El apoyo del Programa en la depuración de estos registros se dirigirá entonces a fortalecer a la JI en su capacidad de responder a las nuevas demandas que se vayan presentando como resultado de las exigencias de la LRI, en los aspectos tecnológicos y de procedimientos, de tal manera que permitan una reducción y simplificación del proceso. Elementos que podrían apoyarse para atender estas demandas incluyen: la contratación directa de agrimensores que trabajen consolidando el proceso por zonas y la simplificación del proceso judicial cuando no haya conflictos. Al mismo tiempo la JI, a manera piloto iniciará un proceso más proactivo de depuración masiva en áreas con Oficina de Registro que cuente con los sistemas requeridos para realizar una depuración masiva. La programación de este proceso se tendría que basa en los avances en la implementación de los sistemas de gestión en cada localidad.
- 2.16 **Comunicación externa y colaboración interinstitucional.** Las reformas que se están llevando a cabo en la JI podrían ser de beneficio a otras entidades del país. La política definida por la SCJ es compartir la información desarrollada para contribuir con las instituciones públicas y privadas que cumplan con determinadas condiciones, poniendo a disposición estas herramientas con los límites y alcances que para cada caso se definan. Esta información incluye, específicamente, la cartografía digital y la información digitalizada de los Registros de Títulos y de la Dirección Nacional de Mensuras y Catastro. Las instituciones interesadas o con interés potencial en los datos y herramientas identificadas por la JI incluyen: el Instituto Agrario Dominicano, Instituto Nacional de Azúcar, la Dirección de Minería, el Instituto Postal Dominicano, la Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas, la Cámara Dominicana de Aseguradores y Reaseguradores, la Oficina Nacional de Estadísticas, el Instituto Geográfico Universitario, la Liga Municipal Dominicana, el Consejo Nacional de la Reforma del Estado, los ayuntamientos, las instituciones del sistema financiero dominicano y otras empresas privadas.

D. Estrategia del país en el sector

- 2.17 El Programa de Gobierno actual pone énfasis en reforzar y modernizar las instituciones de sectores clave que sustenten las acciones en áreas definidas como prioritarias tales como gobernabilidad, democracia y ciudadanía, reforma del estado, reducción de la pobreza, sostenibilidad ambiental y mejoras en la productividad y competitividad. En ese sentido, la modernización de la JI es clave para aumentar la seguridad jurídica de los derechos inmobiliarios y propiedades del país, constituyendo un elemento determinante para mejorar la productividad e incrementar la competitividad, dinamizando el mercado de tierras y las inversiones.
- 2.18 Este esfuerzo de modernización es consistente con la política adoptada por el Poder Judicial dominicano y la SCJ, como elementos clave para la legitimidad de la democracia, las instituciones públicas y la competitividad de la economía. La SCJ se ha propuesto a responder a los esfuerzos del desarrollo económico y social del país

mejorando el funcionamiento de la institución y promoviendo las medidas necesarias para responder con eficiencia y calidad a las necesidades de los usuarios. El Poder Legislativo también se ha identificado con el proceso de modernización de la JI, aprobando un nuevo marco normativo a través de la LRI 108-05.

- 2.19 El Gobierno de la República Dominicana ha solicitado una segunda operación de apoyo al sistema de JI, como una necesidad para ampliar y consolidar los logros obtenidos bajo el Programa de Modernización de Tierras (1079/OC-DR), de los cuales forma parte la implantación de la LRI.

E. Estrategia del Banco en el sector

- 2.20 En el marco de la Estrategia vigente para el país, el Banco ha identificado entre los principales desafíos que tiene la República Dominicana: la reducción de las barreras a la inversión privada, el aumento en la eficiencia y transparencia de la gestión pública y el aumento a la eficiencia del gasto social. Para apoyar al país a enfrentar estos desafíos, las acciones estratégicas adoptadas están concentradas en tres pilares: i) Social, ii) Gobernabilidad y iii) Competitividad. Esta operación se enmarca en el pilar de competitividad y se espera que apoye directamente dos de las áreas prioritarias de la estrategia del Banco: i) reducir las barreras a la inversión privada y al crecimiento sostenible; ii) aumentar la eficiencia y transparencia de la gestión pública.
- 2.21 La operación se concibe como un programa de inversiones para completar las reformas institucionales y de políticas de la JI, entidad encargada de todo lo relacionado con los derechos inmobiliarios en el país. Las acciones estarán asociadas a requisitos de reordenamiento que permitan a la JI operar en el nuevo marco legal y con los nuevos modelos de gestión y consolidar su carácter de autoridad jurisdiccional, administrativamente independiente.

F. Lecciones aprendidas

- 2.22 El objetivo de los programas de apoyo a la seguridad en la tenencia inmobiliaria es facilitar el desarrollo del mercado de tierras y la economía local. Los programas en esta área apoyados por el Banco, han sido en su mayoría encaminados a regularizar la tenencia por medio de esfuerzos de titulación y adjudicación legal. Entre los proyectos más recientes se encuentran: Perú Titulación y registro de tierras II (PE-0107); Ecuador Regularización y administración de tierras rurales (EC-0191); Panamá. Programa nacional de administración de tierras PRONAT (PN-0148); Brasil. Catastro y regularización fundiaria (BR-0392 y BR-0393); Paraguay. Catastro registral PROCAR (PR-0132).
- 2.23 Entre las lecciones de estas experiencias se extrae que para garantizar su éxito, es primordial asegurar el establecimiento de la base legal y capacidad técnica adecuada, que permita la libre compraventa y arrendamiento de tierras, mecanismos judiciales y administrativos que posibiliten la resolución de conflictos sobre la propiedad de la tierra, e instituciones de catastro y registro de tierras que garanticen la actualización de la información sobre la tenencia de la tierra y sus transacciones y el fortalecimiento institucional de las entidades responsables. El presente Programa se enfoca en estos aspectos de fortalecimiento de la capacidad de ofrecer la seguridad jurídica a la propiedad

inmobiliaria, basando su diseño como una continuación de los logros obtenidos bajo el PMJI para ponerlos a su disposición a todo el país.

- 2.24 En cuanto a experiencias aprendidas con respecto a regularización de tenencia, la realización de barridos de información y emisión de títulos en forma masiva ha mostrado ser más efectivo en términos de costos. Sin embargo, en el caso de este Programa el análisis de la depuración de Constancias Anotadas en esta forma, ha demostrado no ser viable, debido principalmente a que el beneficio a obtener –mayor claridad en el derecho– no es significativo en términos de seguridad de propiedad, como le es cuando no existe ningún título, pues la Constancia Anotada es ya una prueba de propiedad garantizada por el Estado.

III. EL PROGRAMA

A. Objetivos y descripción

- 3.1 El objetivo del Programa es consolidar la modernización de la JI en forma eficiente, transparente y sostenible, contribuyendo a garantizar la seguridad jurídica de la propiedad inmobiliaria.
- 3.2 Para lograr estos objetivos, el Programa contempla: i) uniformar la prestación de los servicios a nivel nacional, ampliando la cobertura de los alcances de la reforma a todo el país; ii) adecuar el marco normativo e institucional, la tecnología, y las capacidades de los recursos humanos de acuerdo a la nueva LRI; y iii) establecer mecanismos de coordinación inter-institucional con entidades gubernamentales con incidencia en la administración de inmuebles para asegurar un claro entendimiento de las implicaciones del nuevo marco normativo; que otras entidades puedan encontrar formas de utilizar la información generada para su propio beneficio; y la difusión pública de los beneficios de las reformas.

B. Componentes del Programa

1. Componente 1: Consolidación y sostenibilidad de los resultados del PMJT al resto del país (US\$15,1 millones)

- 3.3 Se ampliará la cobertura de los alcances de las reformas a todo el territorio nacional. Se finalizará la implantación de los nuevos sistemas y modelos de gestión en las ciudades incluidas en la primera etapa y se extenderá la modernización en los otros 15 Registros del país, según las necesidades de cada una de las regiones. Estas 15 oficinas representan el 30% de las operaciones procesadas en el país en el 64% de las ciudades donde opera la JI. Incluye actividades para la instalación de los nuevos sistemas, redes de comunicaciones, capacitación del personal e implantación de nuevos sistemas de gestión y de mantenimiento para las nuevas estructuras físicas y equipos. Se incluyen tres sub-componentes:
- a. **Fortalecimiento de los recursos humanos.** Se financiarán actividades de capacitación y divulgación interna derivada de las reformas y de la implementación del nuevo marco normativo y sus implicaciones en materia administrativa,

operativa, técnica y jurídica. Igualmente, se proveerán recursos para actividades de información y capacitación a agrimensores y notarios.

- b. **Tecnología.** El Proyecto financiará consultorías para el perfeccionamiento de los sistemas de informática que fueron desarrollados durante el PMJT y la expansión de su implantación en todos los Registros y Tribunales del país: i) **SIRCEA** (Sistema de Recuperación, Control y Explotación de Archivos). Se ampliará la base de datos y luego se implantará el sistema en los otros 15 Registros del país; ii) **SIGAR** (Sistema de Gestión y Automatización Registral): se adecuará el sistema y se completará el proceso de descongestión y automatización en los ocho Registros del PMJT. iii) **SISSET** (Sistema de Seguimiento de Expedientes de Tierras). Se adecuará el sistema y se implantará en todos los Tribunales del país, con excepción del Departamento Norte, lo cual fue realizado bajo el PMJT; iv) se establecerá una unidad certificadora de la firma digital; y v) **SITRI** (Sistema de Información de Tierras y Registro Inmobiliario), un sistema integrador que proveerá acceso a la información predial de la JI, mediante una interfase Web.
- c. **Infraestructura.** El proyecto financiará los diseños y la construcción de las edificaciones necesarias para el funcionamiento descentralizado del sistema en las oficinas no cubiertas en la primera etapa. Se contempla: i) la construcción de quince oficinas de la JI conforme al diseño de un modulo de aproximadamente 350 m² de superficie cubierta para las jurisdicciones de Azua, Bani, Nagua, Bonao, Moca, San Juan de la Maguana, Mao, Barahona, Montecristi, Santiago Rodríguez, Monte Plata, El Seibo, Samaná, Cotuí y Salcedo. Se financiará también la supervisión y la compra e instalación del mobiliario requerido para un funcionamiento apropiado de las oficinas.

2. Componente 2. Implantación de la LRI (US\$4,6 millones)

- 3.4 Se financiarán consultorías y se adquirirá el equipamiento para adecuar el marco normativo y reglamentario, los esquemas operativos, los modelos de gestión y los recursos humanos para realizar las nuevas funciones que le asigna la LRI a la JI. El Programa apoyará la implantación de los siguientes sub-componentes:
 - a. **Sistema de Gestión Financiera del Fondo de Garantía para Inmuebles Registrados.** Se desarrollarán los procedimientos y reglamento de administración y de gestión financiera del Fondo.
 - b. **Sistemas de Gestión del Catastro y de Avalúo.** Se implementará la reestructuración de la Dirección de Mensura y Catastro. Se incluye: i) la elaboración del reglamento del Catastro; ii) la definición y racionalización de las funciones vigentes del catastro; iii) el diseño e implementación del sistema informático para la valoración de los inmuebles; iv) la elaboración de estructuras operativas, modelos de gestión y manuales de procedimiento. El sistema de avalúo catastral se diseñará e implantará con la metodología de zonas homogéneas.

- c. **Establecimiento de la Comisión Inmobiliaria.** Se elaborará el Reglamento Operativo Único, bajo el cual se regirán las funciones de esta Comisión para el seguimiento de casos.
- d. **Sistema de Administración General.** Se elaborará el reglamento de la administración general, su modelo de gestión y manuales de procedimiento para el manejo integral de los servicios comunes y administrativos de la JI, en apoyo al Art. 4 de la LRI que crea la Administración General. El sistema permitirá la formulación del presupuesto, registro y monitoreo de la ejecución presupuestaria, soporte a la proveduría, gestión de recursos humanos, controles patrimoniales y de mantenimiento.
- e. **Fortalecimiento de los Recursos Humanos.** Capacitación en las áreas jurisdiccional, técnica, operativa y administrativa y actividades de divulgación interna de aspectos derivados de la implementación del nuevo marco normativo; y capacitación en el área de tecnología de la JI para fortalecer su capacidad de mantenimiento de los sistemas implantados.
- f. **Apoyo a la transición institucional.** Implementación de nuevos procedimientos y responsabilidades en los Tribunales para la puesta en vigencia de la LRI.
- g. **Apoyo al proceso de depuración de Constancias Anotadas.** Se financiarán equipamiento y consultorías para fortalecer la capacidad de respuesta de la JI a la reducción de Constancias Anotadas, de acuerdo a la estrategia que será acordada con la SCJ durante el análisis, con acciones para avanzar en la solución de lo que se considera la mayor debilidad en el manejo de la información registral: inconsistencias, errores de mensura acumulados en el tiempo y uso de las Constancias Anotadas por un largo periodo, que permitió la inscripción de las subdivisiones sin planos apropiados.

3. Componente 3. Coordinación interinstitucional y comunicaciones (US\$1,1 millones)

- 3.5 Este componente permitirá que otras instituciones públicas y privadas tengan acceso a la información territorial que está siendo consolidada en la JI y como resultado contribuyen a los objetivos de la reforma. Incluye los siguientes sub-componentes:
- 3.6 **Unidad Comercial.** Se financiarán consultorías y asistencia técnica para establecer una unidad comercial dentro de la JI que tendrá la capacidad para responder en una manera oportuna, sistemática y confiable a las solicitudes de información de la cual dispone la JI, por parte de instituciones públicas y privadas. Se definirá la estrategia comercial y financiera, los sistemas para los procedimientos que se utilizarán, la política de cobro por servicios y tarifas respectivas, las normas de seguridad y control de información y los instrumentos contractuales. Se financiará la promoción del servicio con los posibles clientes. Se estima que los servicios tendrán una rentabilidad que contribuirá a la sostenibilidad económica de este servicio en la JI.

- 3.7 **Fortalecimiento a los ayuntamientos.** Dado el interés del gobierno en que los gobiernos locales sean usuarios de información de la JI y con ello se les ayude a asumir su rol en la gestión local de tierras, se fortalecerá a un grupo de por lo menos, tres ayuntamientos ubicados donde las oficinas de la JI estén ya modernizadas, para que establezcan prácticas gerenciales que contribuyan a la seguridad de la tenencia de la tierra y al establecimiento de un eficiente mercado de tierras local. El Programa financiará la compra de equipo de computación y la provisión de asistencia técnica y capacitación en: planificación urbana, gestión del catastro, reingeniería de procesos y la administración de recursos humanos vinculados con la gestión de tierras. Se preparará un mapeo del territorio del ayuntamiento por tipo de ocupación y propiedad y se llevarán a cabo actividades de regularización de terreno municipal. Se coordinará el apoyo a través de una consultaría técnica.

C. Costo y financiamiento

- 3.8 El Cuadro II-1 presenta las estimaciones del costo total del programa y el financiamiento propuesto para ser ejecutado en cuatro años. El Banco financiará el 100% del costo total.

Cuadro II-1. Costos del Programa (US\$ millones)

Categorías	BID US\$	%
Componente 1. Consolidación resultados del PMJT	15,06	50,2
Componente 2. Implantación de la LRI	4,60	15,3
Componente 3. Coordinación interinstitucional y comunicaciones	1,10	3,7
Administración del Programa	4,93	16,4
Imprevistos	1,30	4,3
Monitoreo y evaluación	0,21	0,7
Auditoría y Evaluación	0,16	0,5
Costos financieros	2,64	8,9
Total	30,0	100,0

IV. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario y organismo ejecutor

- 4.1 El Prestatario de la operación es la República Dominicana y el organismo ejecutor es la SCJ. El Ejecutivo Nacional, en nombre de la República, será el responsable de traspasar los recursos del Préstamo al Ejecutor mediante convenio formal de transferencia.
- 4.2 La Unidad Ejecutora del Programa (UE), creada por resolución de Sala de la SCJ bajo el anterior programa (1079/OC-DR) seguirá encargada de la ejecución de este nuevo Programa. La SCJ designará a su Director Ejecutivo y supervisará sus funciones. La UE seguirá contando con el apoyo de una entidad co-gerenciadora quien llevará el día a día de la ejecución, siendo responsable por actividades transitorias, no de línea. La estrategia de ejecución distingue las funciones gubernamentales permanentes y aquellas que son temporales y corresponden al proceso de implantación de la reforma. La entidad co-gerenciadora será responsable por las actividades asociadas al proceso de implantación de la reforma y contará con un equipo más reducido que en la etapa anterior. La ejecución

incorporará la participación del personal de línea en capacitación y en el ejercicio mismo de nuevas funciones o nuevos sistemas e gestión.

- 4.3 Para la ejecución de la Unidad Comercial del Componente 3 de Coordinación interinstitucional durante el análisis se evaluará la alternativa de entregar su operación en concesión a una firma privada. En el caso de las actividades con los ayuntamientos del Componente 3, habrá una coordinación técnica contratada, supervisada por una instancia gubernamental vinculada al tema de desarrollo local, cuya selección esta siendo discutida con el Gobierno.

V. VIABILIDAD E IMPACTO SOBRE EL DESARROLLO

A. Beneficios socioeconómicos esperados

- 5.1 El aumento en la seguridad jurídica de la propiedad inmueble contribuirá a la competitividad de la economía, estimulando los mercados de los factores de producción e incentivando una mejor asignación de los recursos. El contar con un sistema que garantiza la seguridad inmobiliaria contribuye a mejorar el clima de confianza para la realización de las inversiones públicas y privadas en la República Dominicana, un mejor funcionamiento de los mercados financieros, el uso mas productivo de la tierra y mayor posibilidad de mejorar la base fiscal a nivel nacional y local.
- 5.2 La consolidación de las reformas a nivel nacional, la ampliación de los avances legales, la tecnología y la infraestructura, beneficiarán directamente a los propietarios con derechos inscritos en el Registro de Títulos, con el mejoramiento de la seguridad jurídica de la propiedad inmobiliaria, específicamente en términos del incremento en la eficiencia de los procesos judiciales y administrativos y la reducción de costos en los servicios brindados por la JI, así como mediante la depuración de los derechos amparados en Constancias Anotadas.
- 5.3 La implementación del nuevo marco legal y el fortalecimiento de la JI, específicamente con relación a la agilización del proceso de saneamiento y a la coordinación interinstitucional, también facilitarán la formalización de las ocupaciones informales y los derechos no inscritos. Los ayuntamientos contarán con una base tecnológica y de información confiable y sostenible para organizar esfuerzos en generación de recursos propios. Las otras agencias del Estado usuarias de la información con bienes inmuebles, cuya ocupación necesita ser regularizada, podrán comenzar a ordenar su tenencia, otorgando mayor seguridad a los ocupantes.
- 5.4 El país contará con sistemas y equipamiento moderno y adecuado y personal capacitado a nivel nacional y local, para la administración de los derechos de propiedad inmueble y la prevención de conflictos de tenencias registradas. Se medirá la eficiencia y transparencia del proceso sobre la base de la celeridad que alcancen la gestión de los expedientes en la Direcciones Regionales de Mensuras y Catastro, en los Registros de Títulos y en la Administración de Justicia en materia inmobiliaria, sin menoscabo de la seguridad jurídica del proceso. El marco lógico del Programa incluye indicadores de medición de estos aspectos.

- 5.5 La viabilidad económica del Programa se determinará con base un análisis de costo eficiencia. Se calcularán los costos y tiempos que toman los procesos sin proyecto y los ahorros que se espera obtener con el proyecto. Estos ahorros representarán ganancias tanto en eficiencia institucional como en beneficios al usuario. Este análisis se completará durante el análisis. Por otro lado, el proceso de depuración de registros se evaluará con un análisis costo-beneficio de la obtención de títulos definitivos teniendo en cuenta cambios en parámetros como el valor de la propiedad y el acceso a mercados financieros por parte del beneficiario. Esta información se podrá obtener como resultado de la experiencia piloto.

B. Viabilidad institucional

- 5.6 La SCJ y su Presidente, plenamente convencidos de la magnitud de los logros obtenidos, de las bondades del Programa y de la necesidad de consolidar la reforma, brindan su total apoyo al proceso de modernización. Las resistencias al cambio que se presentaron al comienzo del PMJT por parte de funcionarios y usuarios de la JI, han desaparecido a medida que se evidencian las mejoras en el sistema. Otro aspecto a destacar es que se cuenta con una unidad ejecutora de amplia experiencia que sería la responsable de la ejecución del nuevo proyecto.
- 5.7 El Banco esté realizando un análisis institucional de la JI usando el Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI). Las necesidades de fortalecimiento de la capacidad administrativa de la JI que serán identificadas en este análisis reforzarán el diseño del Sistema de Administración General de la JI que la LRI crea, asegurando así el apoyo que la JI requiere para sus controles internos.

C. Sostenibilidad financiera

- 5.8 La LRI le otorga la facultad a la SCJ para establecer tasas por los servicios que preste la JI y para utilizar la recaudación que se obtenga por estos conceptos exclusivamente para el mantenimiento y sostenibilidad de la misma. Otro aspecto que contribuye a la sostenibilidad financiera surge de la distribución del producto de las contribuciones especiales que conforma el Fondo de Garantía de Inmuebles Registrados bajo la LRI. Allí se establece que el cuarenta por ciento (40%) de lo recaudado por estas contribuciones se destinará para el funcionamiento y sostenibilidad exclusivas de los órganos que componen la JI. El 60% restante se dedica al Fondo de Garantía, el cual deberá dedicar un 10% de sus ingresos para fomentar e impulsar la regularización del derecho inmobiliario en el país. Dentro del presupuesto de la JI se establecerá una línea presupuestal específica para gastos incrementales relacionados con el mantenimiento y actualización de edificaciones y los sistemas de informática. Durante el análisis se evaluará la capacidad de la JI para mantener actualizada la tecnología y el equipamiento instalado bajo la operación. El Programa no financiará el reemplazo o actualización de equipamiento adquirido bajo el PMJT.
- 5.9 La viabilidad institucional y financiera del fortalecimiento de los ayuntamientos depende de que se busque mejorar la gestión tributaria conjuntamente con el fortalecimiento de la capacidad de planificación y dotación de la información cartográfica y catastral. Este conjunto de intervenciones garantiza que en el largo plazo los ayuntamientos contarán

con los recursos financieros necesarios para sostener las actividades de gestión de tierras implantadas con el Programa. Por ello el apoyo a los ayuntamientos incluirá el fortalecimiento de gestión del catastro municipal y de la gestión tributaria municipal.

D. Impacto ambiental y social

- 5.10 No se prevén impactos ambientales importantes bajo esta operación. Posibles impactos adversos asociados a obras físicas menores, son bien definidos y fáciles de evitar, mitigar o corregir. Se prevén impactos sociales positivos, especialmente referentes a la ampliación del acceso a los servicios de la JI a toda la población, al mejorar en forma significativa los sistemas de registro y seguridad de tenencia inmobiliaria en forma equitativa a toda la sociedad, en particular a la mujer, de acuerdo con esta Ley y con la Ley 189-0 de noviembre de 2001. Esta última elimina la calidad del marido como único administrador de los bienes de la comunidad y capacita tanto al marido como a la mujer, para que de manera conjunta y solamente con el consentimiento de ambos, puedan vender, enajenar o hipotecar los bienes inmuebles de la comunidad que componen.

VI. ASPECTOS ESPECIALES

A. Contratación directa firma gerenciadora

- 6.1 Debido la importancia de mantener la continuidad del enfoque técnico de la reforma, unida a los conocimientos y profesionalidad del equipo co-gerenciador y a la experiencia acumulada a lo largo de la primera operación en el tema específico de la reforma, la SCJ ha solicitado al Banco que la UE del programa siga siendo acompañada de la firma The Louis Berger Group, Inc., con un equipo más reducido que bajo el PMJT. La firma fue contratada mediante licitación pública internacional bajo el préstamo 1079/OC-DR, ha desarrollado una gerencia profesional y ha garantizado imparcialidad, eficiencia administrativa y una alta calidad técnica en el Programa, que la convierten en el recurso más idóneo para el mejor y más eficiente aprovechamiento de las inversiones a realizar en la nueva operación.
- 6.2 El equipo de proyecto considera que el nivel técnico requerido para gerenciar el desarrollo e implementación de los sistemas de gestión que comprenden la reforma, es altamente especializado y de necesidad transitoria y que no justifica la formación de una capacidad permanente en la JI para esta área. Tomando como referencia la experiencia exitosa del PMJT con la figura de co-gerenciamiento, para esta nueva etapa el Banco encuentra más recomendable contar con una firma gerenciadora especializada, compuesta por un equipo muy básico de expertos y que involucre en forma sistemática al personal de línea de la JI, como la fórmula para la sostenibilidad de la transferencia tecnológica esperada de esta inversión.

B. Riesgos

- 6.3 **Preparación de terceros para implantar la LRI y sus reglamentos.** La LRI debe entrar en vigencia en abril 2007. Su implementación requiere que exista un nivel adecuado de capacidad técnica por parte de los agrimensores y que los actores involucrados tengan conocimientos jurídicos y técnicos sobre esta Ley y sus reglamentos para poder aplicarlos adecuadamente. El Programa implementará un programa riguroso

de capacitación dirigido a agrimensores, notarios, registradores, y magistrados, jueces, abogados ayudantes, personal técnico y personal administrativo en temas relacionados con la nueva Ley Inmobiliaria y sus reglamentos.

- 6.4 **Seguridad Jurídica.** El amplio uso de las Constancias Anotadas como instrumento registral para amparar los derechos de propiedad inmobiliaria, ha resultado en un nivel reducido de seguridad jurídica. El equipo de proyecto evaluó la alternativa de apoyar un esfuerzo proactivo de depuración de este instrumento y la encontró económicamente inviable. La alternativa que recomienda a la SCJ consiste en suspender la emisión de nuevas Constancia Anotadas para nuevas transacciones lo antes posible, al tiempo que se fortalece la JI para responder a un volumen mayor de emisión de Certificados de Títulos. Al intentar resolver esa situación, hay un riesgo potencial de conflictos entre propietarios en el momento de la georreferenciación de las propiedades o de temor de perder su acreditación como propietario. Para aminorar estos riesgos se implementaría una campaña de divulgación y concientización de la problemática y mecanismos de resolución de conflictos para acompañar la actividad de depuración de los derechos inmobiliarios amparados bajo esta figura. Durante el análisis se acordará con la SCJ una estrategia de acción para atender esta situación.

VII. ESTADO DE PREPARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN

- 7.1 La UE está preparando información detallada para el Informe de Proyecto sobre: descripción de las inversiones incluidas, costos y planes de adquisiciones y los datos para la línea de base del Marco Lógico; la estrategia de la SCJ para iniciar el proceso de reducción en el uso de la Constancias Anotadas, para poder dar cumplimiento al Artículo 129 de la Ley 108-05 el cual prohíbe su emisión; un plan de implementación del nuevo marco normativo aprobado, incluyendo cada una de las acciones propuestas para ser apoyadas por este Programa. Los resultados del SECI estarán listos para el CRG del Informe de Proyecto. La evaluación económica se completará durante el análisis. La fecha estimada para la consideración de la Propuesta de Préstamo por el Directorio del Banco es el 28 de junio de 2006.

**PROGRAMA DE CONSOLIDACIÓN DE LA JURISDICCIÓN INMOBILIARIA
(DR-L1010)**

ESTIMADO DE COSTOS PARA COMPLETAR PREPARACIÓN

Para completar la preparación se requiere:

1. RECURSOS ADMINISTRATIVO PARA MISIONES (US\$20.000)	
Una misión de Orientación	3 personas
Una Misión de Análisis	4 personas
Una Misión de Negociación	3 personas
2. RECURSOS ADMINISTRATIVOS PARA TRABAJO DE OFICINA	
Jefe de Equipo	8 semanas
Miembros de Equipo	8 semanas
Abogado de Equipo	4 semanas