

El dominio público en República Dominicana: estudio de su evolución histórica como requisito para la búsqueda de una teoría propia

HÉCTOR E. ALÍES RIVAS¹

RESUMEN

Este trabajo examina la evolución histórica del dominio público en la República Dominicana, a través de un análisis de las referencias coloniales, las constituciones políticas, el Código Civil y otras normas que lo definen. La investigación identifica el vacío conceptual durante la colonia, la constitucionalización de la institución, su tratamiento a partir de la puesta en vigor de la codificación francesa y su impacto en las normativas sectoriales. Las reflexiones finales llevan a una sutil aproximación al concepto y al planteamiento de la necesidad de construir una teoría propia para el dominio público dominicano.

Palabras clave: bienes nacionales, dominio público, dominio privado, derecho dominicano, recursos naturales, bienes públicos.

1 Profesor de Derecho Inmobiliario y Empresarial, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), Santiago, República Dominicana. Socio del despacho Alies Pascal Abogados. Magíster en Derecho Empresarial por la Universidad Antonio de Nebrija, Madrid, España. Doctorando por la Universidad Externado de Colombia, en convenio con la PUCMM. Miembro de la Red Internacional de Bienes Públicos (RIBP). Correo-e: hectoralies@pucmm.edu.do. Enlace ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5253-6208>. Fecha de recepción: 15 de marzo de 2019. Fecha de modificación: 22 de abril de 2019. Fecha de aceptación: 8 de mayo de 2019. Para citar el artículo: ALÍES RIVAS, HÉCTOR E., "El dominio público en República Dominicana: estudio de su evolución histórica como requisito para la búsqueda de una teoría propia", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 22, 2019, pp. 163-201. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n22.08>.

Public Domain in the Dominican Republic: Study of its Historical Evolution as a Prerequisite for its Own Theory

ABSTRACT

This paper examines the historical development of public domain in the Dominican Republic, through an analysis of colonial references, political constitutions, the Civil Code and other rules that define the institution. The research identifies a conceptual vacuum during the colony, the constitutionalization of the institution, its regulation with the enactment of a French inspired codification, and its impact on sectoral regulations. The final reflections lead to a subtle approach to the concept and the need for the Dominican Republic to build its own public domain theory.

Keywords: Public Assets, Public Domain, Private Domain, Dominican Law, Natural Resources, Public goods.

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DOMINIO PÚBLICO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

El estudio agudo de una institución jurídica como el dominio público conlleva, necesariamente, un recorrido histórico que permita la construcción de la noción en determinado contexto. A estos fines es necesario mencionar, a modo introductorio, que el derecho romano, a través de las *Institutas*, libro II, título I, nos legaba los conceptos de *res publicae* y bienes *extra commercium* (fuera del comercio), los cuales nos permiten colegir que desde ese entonces la inalienabilidad es una característica propia de los bienes de dominio público. Posteriormente, en la *época pre-* y poscolonial se emplearon "conceptos de origen romano generalmente pasados a través del filtro medieval de las *Partidas*"²⁻³; aclarando Pimiento que, aunque el derecho romano fue la fuente de inspiración de todo el sistema del derecho español y del derecho castellano, la división clásica de los bienes públicos que se encuentra en las *Partidas* sigue siendo

2 FERNANDO LÓPEZ RAMÓN, "Los bienes públicos en la codificación civil latinoamericana", en *El dominio público en Europa y América Latina*, Lima: RIBP - Círculo de Derecho Administrativo, Fernando López Ramón y Orlando Vignolo Cueva (coords.), 2015, p. 225.

3 Las Siete Partidas o Partidas son un cuerpo normativo redactado en Castilla, durante el reinado de Alfonso X (1252-1284), para conseguir una cierta uniformidad jurídica del reino. Su nombre original era *Libro de las Leyes* y hacia el siglo XIV recibió su actual denominación por las secciones en que se encuentra dividida. Las Partidas abarcan todo el saber jurídico de la época dentro de una visión unitaria, por ello se le ha considerado una *summa* de derecho. Reseña en: https://www.unav.edu/documents/1807770/2776220/Siete_Partidas.pdf [consultado el 10 de marzo de 2019].

una construcción original⁴. Luego, los modelos jurídicos europeos surgidos o reformados para finales del siglo XVIII inspiraron la incidencia del tema de los bienes –a partir de la doctrina francesa, principalmente teorías emblemáticas como las de J. B. Víctor Proudhon⁵ y Maurice Hauriou⁶–, en las constituciones, códigos y leyes de diversos países de América Latina, como es el caso de Haití (1804), República Dominicana (1884), Chile (1855) y Argentina (1869)⁷.

1.1. BREVE REFERENCIA A LA ÉPOCA COLONIAL: DEL VACÍO CONCEPTUAL A LA INFLUENCIA FRANCESA

En el contexto del derecho dominicano, es relevante iniciar nuestro estudio con el hecho de que al momento de la llegada del Cristóbal Colón, en el año 1492, a la entonces llamada isla de Aity (Haití)⁸ o La Española (posteriormente, isla de Santo Domingo) no parecía haber un régimen de división de las cosas, ya que a la fecha la sociedad taína solamente había dividido las tierras –como manifestación de organización política– en cinco cacicazgos (Maguá, Higüey, Marién, Maguana y Jaragua), cada uno bajo el liderazgo de un cacique.

4 JULIÁN A. PIMIENTO ECHEVERRI, *Derecho administrativo de bienes: los bienes públicos: historia, clasificación, régimen jurídico*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015, p. 87.

5 Reseña Chemas, siguiendo a Carmen de Guerrero Manso, que la noción de dominio público nace en Francia, siendo su mayor exponente, Proudhon, quien con su teoría objetiva, incluida en su *Tratado de dominio público* publicado en 1833, y “tomando como punto de partida la clasificación romana que diferenciaba entre los bienes *intra commercium* y *extra commercium*, distingue entre dominio público y dominio privado del Estado” (CARMEN DE GUERRERO MANSO, “Bases históricas y constitucionales del dominio público en España”, en *El dominio público en Europa y América Latina*, Lima: RIBP - Círculo de Derecho Administrativo, Fernando López-Ramón y Orlando Vignolo Cueva (coords.), 2015, p. 39), llegó a la conclusión de que el Estado ejerce solamente facultades de guardia y custodia sobre bienes públicos, sustentándose en el derecho de soberanía. Teoría que claramente creció y evolucionó en el mismo derecho francés, pero sin desviarse, por lo que, casi dos siglos después, se sigue edificando doctrinariamente sobre la misma base. SERGIO CHEMAS, “El dominio público y los bienes públicos: Europa y América Latina. ¿El hijo sigue mirando al padre?”, *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 14, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015, p. 225.

6 La tesis de Hauriou básicamente consistió en sostener que la relación Estado-bienes de dominio público se fundamenta en el derecho de propiedad, y no en el de soberanía. SERGIO CHEMAS, óp. cit., p. 226.

7 Véase JUAN CARLOS CASSAGNE e IGNACIO M. DE LA RIVA, “Formación, trayectoria y significado actual del dominio público en la Argentina”, en *El dominio público en Europa y América Latina*, Lima: RIBP - Círculo de Derecho Administrativo, Fernando López-Ramón y Orlando Vignolo Cueva (coords.), 2015, pp. 254-298.

8 “HAITÍ – Nombre indígena de la isla de Santo Domingo [...]. Aity es el nombre de la Española o Santo Domingo, en Caribe”, en EMILIO TEJERA, *Indigenismos*, t. II, Santo Domingo: Editora de Santo Domingo, 1977, p. 754; “y esta gran isla Española nombraban Haytí”, en BARTOLOMÉ DE LAS CASAS, *Historia de las Indias*, t. I, Santo Domingo: Sociedad Dominicana de Bibliófilos - Editora Corripio, 1977, p. 218.

Sobre este punto, Ciprián indica que los taínos “no llegaron a crear un derecho en el sentido que lo conocemos en la actualidad. [...] No conocieron la propiedad privada sobre los medios de producción. Su estadio de desarrollo no se lo permitió”⁹. Asimismo, “no tenían el concepto de la propiedad de la tierra. Toda la extensión territorial la usaban en comunidad, según las necesidades de cada cacicazgo y de cada miembro de la comunidad. De manera que los taínos solo conocieron la propiedad inmobiliaria colectiva o comunitaria. La tierra nunca tuvo valor comercial para aquella sociedad”¹⁰. Así las cosas, no existió una división clara respecto a los bienes públicos y privados.

Ante esta situación, y en la búsqueda de legitimar la conquista —o buscar fundamento jurídico—, los Reyes Católicos recurrieron a la donación papal como acto jurídico *in concreto*, ya que, para los juristas medievales, la propiedad tenía un origen divino, planteando así que Dios era el único que podía entregarla a los hombres. En el Reino de España de la época esta idea generó aceptación y su influencia marcó el accionar de los Reyes Católicos en ese momento histórico¹¹. En efecto, el 3 de mayo de 1493, el papa Alejandro VI emitió la Bula *Inter caetera*, la primera de cuatro bulas papales que concretaron dicha donación, otorgándose de esa forma el derecho de propiedad de las tierras descubiertas y las que se pudieran descubrir en el Nuevo Mundo¹².

Al respecto, resalta Cuello Shanlatte que “la adquisición de las nuevas tierras fue hecha a título personal e igualitario; pertenecían por igual a Isabel y Fernando, no a sus coronas, sino a ellos como personas”¹³. Esta precisión es

9 RAFAEL CIPRIÁN, *Tratado de derecho inmobiliario (bases constitucionales y legales; jurisprudencia, doctrina y procedimientos)*, 3.ª ed., Santo Domingo: Editora Centenario, 2010, p. 133.

10 *Ibíd.*

11 JULIÁN A. PIMIENTO ECHEVERRI, *óp. cit.*, p. 102.

12 Antes de las bulas papales, el 17 de abril de 1492, ya se habían suscrito las Capitulaciones de Santa Fe o acuerdos que Cristóbal Colón suscribió con el rey Fernando II de Aragón y la reina Isabel I de Castilla, donde establecen las condiciones de repartición de beneficios que resultaran en las islas y tierras firmas que descubrieran y colonizaran. El documento matriz, que es una copia registral del secretario Juan de Coloma, se conserva en el Archivo de la Corona de Aragón (Barcelona), libro de registro 3569, ff. 135v-136v, formando parte de la serie “*Diversorum sigilli secreti*” de la sección Real Cancillería. Existen, no obstante, otras copias notariales localizadas en el Archivo General de Indias (Sevilla), sección Patronato, 295. MIGUEL MOLINA MARTÍNEZ, *Las Capitulaciones de Santa Fe*, Almería: Universidad de Almería. Disponible en línea: <http://www2.ual.es/ideimand/las-capitulaciones-de-santa-fe/> [consultado el 10 de marzo de 2019].

13 ROBINSON CUELLO SHANLATTE, *Estudio del derecho de propiedad y de los derechos reales inmobiliarios en la legislación dominicana*, Santo Domingo: s.d., 2010, p. 37. Esa tesis se encuentra en la misma bula, cuando expresan: “A vosotros Fernando e Isabel”. No obstante, vale aclarar “que a su muerte estos bienes entrarían de pleno derecho en la Corona castellana [...], después de 1516 [momento de la muerte de Fernando de Aragón], el Nuevo Mundo entraría completamente en el patrimonio de la Corona, convirtiéndose en parte del territorio español y deviniendo inalienable por ello”. JULIÁN A. PIMIENTO ECHEVERRI, *óp. cit.*, pp. 106-107. Entonces, entran al escenario los convenios entre la Corona y un particular,

importante, pues prácticamente toda la isla, en sentido estricto, se convirtió en propiedad privada de los reyes, dejando sin reconocimiento jurídico al dominio público y demás bienes públicos, e ignorando los conceptos de origen romano asumidos y desarrollados por el derecho castellano. Esa fue la primera manifestación formal del derecho de propiedad privada inmobiliaria en la isla. Sin embargo, esta se quedó en mera ficción jurídica, ya que la realidad dictó un rumbo distinto, con los repartimientos, las pruebas escritas de posesión, las ocupaciones, las prescripciones y las regalías¹⁴, así como con los diferentes instrumentos que fueron aplicados para administrar las tierras. De todas formas, con la muerte de los reyes Fernando e Isabel, los "bienes entrarían de pleno derecho en la Corona castellana, [...] convirtiéndose en parte del territorio español y deviniendo inalienable por ello"¹⁵.

Durante este período surgió la figura de los ejidos, instituidos mediante Real Cédula del 15 de abril de 1541. De estos se desprende una expresión jurídica concreta de propiedad pública en la isla La Española, por su inclinación hacia el uso de todos y su carácter inalienable. En puridad jurídica, los ejidos tenían características básicas del dominio público, pero se trataban más bien de terrenos comunales, bajo la administración del Ayuntamiento, pues, según Ciprián, "consistían en porciones de terrenos que se destinaban al uso común de los habitantes de una comunidad. Eran los predios de pastos para animales, montes para cazar, aguas para uso personal y agrícola y otras necesidades colectivas. [...] no podían arrendarlos ni venderlos"¹⁶.

Sin embargo, en la medida que las ciudades se fueron organizando y cediendo espacios al dominio público, este régimen de propiedad comunal mutó y se desarrolló la propiedad municipal, distinguiéndose los bienes propios de cada ayuntamiento de aquellos de uso común, no obstante, estos últimos quedarán bajo su necesaria administración, vigilancia y conservación de la autoridad, componentes claves de la tesis de Proudhon.

y nace la denominada "propiedad realenga", cuyo dueño era el rey, pero no como monarca sino como un señor feudal más.

14 Cfr. Amiama, quien indica que "el artículo 103 de la Constitución [de la República Dominicana], introducido en la reforma de 1942, declara que los yacimientos mineros pertenecen al Estado. [...] Esencialmente, restableció el sistema jurídico que había regido durante la era colonial, cuando las minas constituían legalmente una regalía, esto es, una propiedad del rey, considerado no como persona particular, sino como personificación jurídica del Estado español". MANUEL AMIAMA, *Notas de derecho constitucional*, revisada y actualizada por Raymundo Amaro Guzmán, Santo Domingo: Editora Búho - Publicación del Tribunal Constitucional de la República Dominicana, 2016, p. 206.

15 JULIÁN A. PIMIENTO ECHEVERRI, óp. cit., pp. 106-107. En ese aspecto, la Ordenanza de Moulins de febrero de 1566 proclamaba ya la inalienabilidad del dominio de la Corona. Cfr. RENÉ MUESES, *Derecho administrativo dominicano*, Santo Domingo: La Filantrópica, 1979, p. 157.

16 RAFAEL CIPRIÁN, óp. cit., p. 146.

Importante también fue la Ley de Amparo Real, del 20 de noviembre de 1578, que procuró organizar el patrimonio de la Corona mas no el particular de los reyes, haciendo referencia a lo que "no tiene justo y verdadero título", y reservando lo restituido para satisfacer necesidades para plazas, ejidos, pastos y baldíos. A pesar de lo anterior, en palabras de López Ramón¹⁷, la referencia a la materia del dominio público durante la época colonial "resulta fragmentaria y de escaso arraigo", porque no llegó a La Española el "aparato conceptual que, procedente del derecho romano, se divulgó en la Castilla medieval y continuaba empleándose en la época colonial"¹⁸. No obstante, es posible aducir que las referencias, procedentes principalmente de los siglos XVI y XVII, podrían situarse en la Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias llevada a cabo en 1791, las cuales incluían los llamados bienes comunales¹⁹⁻²⁰. Este derecho que se aplicó y desarrolló en La Española, denominado *derecho indiano*, se inspiró lógicamente en el derecho colonial español²¹. Sin embargo, en la medida en que España fue perdiendo la colonia en manos de los franceses²², el derecho en la isla giró hacia otra tradición jurídica.

En Francia²³, de donde proviene el concepto de dominio público para muchos, ya se discutía del tema y se llevaba al derecho positivo. Refiere Mueses que fue en el artículo 8 del Preámbulo de la Ley del 22 de noviembre de 1790,

17 FERNANDO LÓPEZ RAMÓN, "Los bienes públicos en la codificación civil latinoamericana", óp. cit., p. 225.

18 *Ibid.*, p. 226.

19 *Ibid.*, p. 227.

20 Dichos bienes se definen en el artículo 542 del Código Civil dominicano vigente como "aquellos a cuya propiedad o usufructo han adquirido derecho los habitantes de uno o muchos pueblos".

21 Al respecto, Barcos considera que el derecho indiano "es el derecho que 'rigió' en las Indias, aunque puede diferenciarse un Derecho Indiano General o en sentido amplio (que incluyó el Derecho de Castilla –el Fuero Real y Las Partidas– como así también los usos y costumbres de los indígenas) y un Derecho Indiano en sentido estricto (conjunto de leyes dictadas específicamente para las Indias). Recientemente se ha prestado también atención a la influencia del Derecho Común romano-canónico siendo este *Ius Commune* del castellano y el castellano *Ius Commune* del Indiano". MARÍA FERNANDA BARCOS, "El influjo del derecho indiano en la legislación sobre ejidos de la Provincia de Buenos Aires, 1782-1879", *Revista de Indias*, vol. 72, n.º 256, 2012, p. 690.

22 Con el Tratado de Ryswick de 1697 se le otorgó a Francia la ocupación de la parte occidental de la isla La Española. Luego, con el Tratado de Aranjuez de 1777, firmado entre España y Francia, se fijó la frontera de ambas colonias. Finalmente, con la firma del Tratado de Basilea en 1795, la parte oriental de la isla fue cedida a Francia.

23 Expresa Troncoso de la Concha que en Francia se les denominó "bienes del dominio de la Corona" y luego, con las leyes del 22 de noviembre y 1.º diciembre de 1790, se les llamó "bienes del dominio nacional" o "bienes del dominio público". Bajo este último nombre aparecieron en el Código de Napoleón y con él figuran en el Código Civil dominicano. Es igualmente la denominación empleada en España. MANUEL DE JESÚS TRONCOSO DE LA CONCHA, *Elementos de derecho administrativo*, 4.ª ed., revisada, actualidad y anotada por Raymundo Amaro Guzmán, Santo Domingo: Publicaciones ONAP, 1981, p. 117.

donde se admitió en Francia, de manera general, la inalienabilidad del dominio nacional, añadiendo que en su artículo 2 se estableció implícitamente una restricción referente a las dependencias del dominio público²⁴. Reconquistada la parte oriental de la isla por Juan Sánchez Ramírez en el año 1808, la influencia jurídica francesa, no obstante, continuó desplazando a la tradición española. Esto se refleja, principalmente, por el influjo de las constituciones y el Código Civil que ya regían en Haití desde 1804, que asumieron esa conceptualización francesa; y, como ya veremos en el acápite 1.3, en las disposiciones que dedica el Código Civil dominicano al dominio público.

1.2. EL DOMINIO PÚBLICO EN LAS CONSTITUCIONES DOMINICANAS: UN RECORRIDO DESDE 1844 HASTA 2015

Ni en la fugaz Constitución de Toussaint Louverture de 1801 ni en la influyente Constitución de Cádiz de 1812 se introdujo un régimen expreso y concreto referente a los bienes públicos, mucho menos al dominio público. Tampoco en los actos derivados de la Declaración de Independencia encabezada por José Núñez de Cáceres en 1821, cuya pretensión era adscribir a la parte española de la isla al proyecto de la Gran Colombia impulsado por Simón Bolívar. Fueron las constituciones haitianas de 1816 y 1843, de fuerte arraigo francés, en especial esta última, que marcaron su influencia en el primer texto constitucional de la República Dominicana, al proclamarse su independencia en 1844. La Asamblea Constituyente dominicana adoptó, de forma literal, 100 de los 210 artículos de la Constitución haitiana de 1843. Además, de forma más tímida, influyeron la Constitución estadounidense de 1787, la ya mencionada Constitución gaditana y la Constitución de la República Francesa.

El preámbulo de la primera Constitución Política de la República Dominicana²⁵, del 6 de noviembre de 1844, revisada en febrero de 1854, estableció que un objetivo esencial de la gesta independentista era "fijar las bases fundamentales de su gobierno, y afianzar los imprescriptibles derechos de seguridad, propiedad, libertad e igualdad"²⁶. Una lectura rápida y poco meticulosa del mismo nos llevaría a interpretar la alusión a la imprescriptibilidad del derecho de propiedad en uno de los siguientes sentidos. Podríamos pensar, en primer

24 RENÉ MUESES, *óp. cit.*, p. 157.

25 República Dominicana, Constitución Política del 6 de noviembre de 1844, Santo Domingo: Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo. Disponible en línea: <http://www.consultoria.gov.do/Documents/GetDocument?reference=5069eab1-6b65-4ce3-a312-7aad8022c032> [consultado el 5 de marzo de 2019].

26 Sobre los preámbulos constitucionales, Jorge Prats dice, como bien afirma Witmayer, "el preámbulo es a la Constitución lo que la obertura es a la ópera" y por eso recalca, citando a Haberle, que "los preámbulos no sirven sino para perfilar los consensos básicos, de forma que lleguen en directo a todos los ciudadanos, a todo el pueblo". EDUARDO JORGE PRATS, *Derecho constitucional*, vol. II, Santo Domingo: Amigo del Hogar, 2005, p. 744.

lugar, que el constituyente eliminó la prescripción adquisitiva de cara a la propiedad privada, derecho que reconoce en el mismo texto. Esto así, quizás, por el marcado interés de que los reclamos de supuestos derechos de propiedad legítimos devenidos de la ocupación haitiana o las invasiones ilegales, más peligrosas que las ventas en ese entonces, no generaran ningún tipo de derecho.

Por otro lado, es posible aducir que al pasar todo el territorio y las islas adyacentes a conformar la República Dominicana (principio de soberanía), el derecho de propiedad se presenta en un sentido amplio, dando cabida a pensar que en dicho objetivo independentista se incluía la protección a los bienes nacionales, dentro de los cuales destaca el dominio público. Aunque, en principio, resulta evidente que no se puede prescribir de una parte del dominio público²⁷. A nuestro juicio y por el acompañamiento de otros derechos, el sentido de la expresión lo que quiere reflejar es, simplemente, que se trata de un derecho que no puede perder vigencia o validez en el sentido amplio.

En el numeral cuarto del artículo 94 de esa primera Constitución se ve reflejada, dentro de las atribuciones del Congreso Nacional, la posibilidad de "Decretar lo conveniente para la administración, fructificación, conservación y enajenación de los Bienes Nacionales". Sin embargo, el constituyente dominicano olvidó describir cuáles son esos bienes considerados nacionales, y si dentro de ellos encontramos tanto a los bienes de dominio público como a los del dominio público del Estado, que en su conjunto formarían el llamado *dominio administrativo*²⁸. Al incluirse la palabra "enajenación" como parte de las acciones que podría emprender el Congreso Nacional, la expresión "bienes nacionales" contenida en la disposición constitucional abarca a todos los bienes del Estado, constituyendo los del dominio privado una especie dentro de la categoría, pero caracterizados por ser esos los susceptibles de enajenación, aunque no se advierten límites al respecto. Sobre el particular, enfatiza Amiama, que: "En efecto, desde el principio de la República hasta ahora, las leyes han incluido bajo la denominación de bienes nacionales a los del dominio privado, lo que indica que esa expresión es genérica y no específica, y que ella puede abarcar todos los bienes del Estado, cual sea su status específico o individual"²⁹.

Lo que sí queda evidenciado es que se reconoció al Estado dominicano como una persona jurídica de derecho público con capacidad para poseer

27 Eso sí, al respecto Pimiento Echeverri afirma que "la existencia del dominio público solo tiene sentido cuando está frente al dominio privado. Su razón de ser, en principio, es marcar la distinción entre las propiedades públicas afectas y las que no lo están, con un régimen que sigue esta división". JULIÁN A. PIMIENTO ECHEVERRI, *óp. cit.*, p. 51.

28 MANUEL DE JESÚS TRONCOSO DE LA CONCHA, *óp. cit.*, p. 118.

29 MANUEL A. AMIAMA, *Prontuario de legislación administrativa dominicana*, 3.ª ed., revisado, anotado y puesto al día por Raymundo Amaro Guzmán, Santo Domingo: Publicaciones SEAP, 2008, p. 174.

patrimonio, lo cual constituye una línea importante desde la óptica del derecho administrativo.

En el mismo tenor, en el numeral octavo del artículo 154 se presentaba como atribución de las diputaciones provinciales la posibilidad de "promover y decretar la apertura y limpieza de caminos". Además, en el ordinal décimo cuarto del artículo 102, se facultó al presidente de la República a "tomar todas aquellas medidas, no contrarias a la Constitución, que exija la conservación de la cosa pública, de que dará detallada cuenta al Congreso tan luego como se reúna", en casos de conmoción interior a mano armada, que amenace la seguridad de la República.

La cosa pública refiere a un término de amplia y profunda connotación jurídica. Esto así, manifiesta Real Ferrer, pues "gestionar los intereses colectivos será, pues, lo mismo que administrar la cosa pública, y esa será una manifestación del poder del grupo que se sobrepone al del individuo"³⁰. Es decir, existe la cosa pública desde que el Estado busca satisfacer intereses generales y no se limita a la temática en cuestión. A su vez, López Ramón señala que dentro de las cosas públicas se encuentran categorías como: cosas comunes, bienes de dominio público, bienes patrimoniales y bienes de interés público³¹. Por ende, la inclusión de dicho término reitera la constitucionalización del dominio público en la génesis de nuestra República, pero pone en el debate otros tipos de bienes de especial trascendencia.

En cambio, Moreu Carbonell entiende que se hace necesario:

la regulación de un nuevo concepto de cosa pública que pivote exclusivamente en torno a la afectación para englobar a todos aquellos bienes que, con independencia de su titularidad en manos públicas o privadas, se encuentren afectados a un servicio de interés general o a una finalidad pública. [...] Como ocurre en derecho alemán, un gran número de cosas públicas son también de titularidad pública, pero ello no cierra la puerta a que también la propiedad privada pueda estar afectada y, por ende, protegida con un manto de garantías y exorbitancias jurídico-públicas³².

30 GABRIEL REAL FERRER, "La solidaridad en el derecho administrativo", *Revista de Administración Pública*, n.º 161, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, p. 124.

31 FERNANDO LÓPEZ RAMÓN, "Teoría jurídica de las cosas pública", *Revista de Administración Pública*, n.º 186, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, p. 10. Disponible en línea: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3802791.pdf> [consultado el 10 de marzo de 2019].

32 ELISA MOREU CARBONELL, "Desmitificación, privatización y globalización de los bienes públicos: del dominio público a las "obligaciones de dominio público", *Revista de Administración Pública*, n.º 161. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, p. 448. Para defender su tesis, indica que "el derecho comunitario ofrece argumentos para defender un nuevo concepto de cosa pública, alejado del dato meramente subjetivo, complementario de las nuevas tesis definitorias de la Administración pública y del derecho administrativo", p. 476.

Años más tarde, el texto constitucional inaugural de 1844 fue revisado y trajo como resultado la Constitución de febrero de 1854^[33]. Aunque en ella se mantiene la alusión de la imprescriptibilidad de aquel preámbulo, la atribución del Congreso Nacional sobre los bienes nacionales pasa al numeral 4 del artículo 68, mientras que la atribución de las diputaciones provinciales se mantiene, pero en el artículo 112. En cambio, en el artículo 77, cuando trata las atribuciones del Poder Ejecutivo, en casos de conmoción interior a mano armada, ya no se habla de "conservación de la cosa pública" sino de "conservación de la República" en casos de conmoción interior a mano armada. Esto último sugiere que la inclusión del término "cosa pública" fue un yerro del constituyente de San Cristóbal en 1844 o que se trataba, más bien, de un término muy amplio.

Alegándose que esta Constitución de febrero de 1854 presentó grandes obstáculos para la marcha de los negocios públicos, en diciembre del mismo año se emite un nuevo texto constitucional^[34]. En esa oportunidad finalmente se suprimen el famoso preámbulo presente en las dos constituciones anteriores, así como las diputaciones provinciales, conservándose solamente, en relación con la materia, la atribución congresual sobre bienes nacionales en el numeral 16 del artículo 26.

En la Constitución de 1858^[35] todo se mantiene conforme a la anterior, salvo que se repone la posibilidad de decretar la apertura de caminos públicos, pero en esta ocasión como atribución de las denominadas juntas departamentales. Esta prerrogativa pasa a las juntas provinciales la Constitución de 1865^[36] y se habla de decretar y promover la construcción, apertura y limpieza de las vías de comunicación, cambiándose así, por primera vez, el término "caminos públicos" por uno de mayor amplitud para la materia del dominio público terrestre.

33 República Dominicana, Constitución Política del 27 de febrero de 1854, Santo Domingo: Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo. Disponible en línea: <http://www.consultoria.gov.do/Documents/GetDocument?reference=c352150e-7045-44f8-af53-ec50adda615d> [consultado el 5 de marzo de 2019].

34 República Dominicana, Constitución Política del 23 de diciembre de 1854, Santo Domingo: Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo. Disponible en línea: <http://www.consultoria.gov.do/Documents/GetDocument?reference=ab14fcd2-917c-4237-800f-b1a7c9214815> [consultado el 5 de marzo de 2019].

35 República Dominicana, Constitución Política del 19 de febrero de 1858, Santo Domingo: Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo. Disponible en línea: <http://www.consultoria.gov.do/Documents/GetDocument?reference=9e893820-99fb-4f89-9354-96bdad3a7d31> [consultado el 5 de marzo de 2019].

36 República Dominicana, Constitución Política del 14 de noviembre de 1865, Santo Domingo: Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo. Disponible en línea: <http://www.consultoria.gov.do/Documents/GetDocument?reference=73bc9c37-80e7-407c-a763-6c1d776102ca> [consultado el 5 de marzo de 2019].

Otra Constitución se decreta en 1866 y elimina a las juntas provinciales y su atribución sobre las vías de comunicación³⁷. Las constituciones de 1872, 1874, 1875, 1877, 1878 y 1879 no incorporaron ninguna novedad relevante, aunque en algunas de ellas aparece la noción de terreno baldío, cuya administración se le confiere al presidente de la República.

En el artículo 25 de la Constitución de 1880, además de ratificar la constante atribución para decretar lo conveniente para la administración, fructificación, conservación y enajenación de los bienes nacionales, se le otorgó al Congreso la posibilidad de "decretar cuanto tenga relación con la apertura de las grandes vías, concesiones de ferrocarriles, apertura de canales, empresas telegráficas y navegación de ríos"³⁸. El mismo tratamiento se visualiza en las constituciones de 1881, 1887, 1896 y 1907.

Ahora bien, en la Constitución de 1908 se produce un cambio interesante en la materia³⁹. En el artículo 35, numeral 5, se le permite al Congreso Nacional: "Determinar lo conveniente para la conservación y fructificación de los bienes nacionales, y para la enajenación de los bienes del dominio privado de la Nación". Con este texto el constituyente generó una categorización general de los bienes públicos. Es decir, hizo una distinción clara entre bienes nacionales, como categoría conformada prácticamente por los bienes del dominio público –aunque no lo manifieste expresamente–, y bienes del dominio privado de la Nación, como aquella parte de esos bienes públicos que no son inalienables, pero que se someten a reglas específicas para su transmisión. Es decir, no se genera una exclusión interna o incompatibilidad, sino una necesaria clasificación, que no estaba presente en ninguna de las diecisiete constituciones anteriores, en las cuales, por el contrario, se presenta una fórmula abierta y conjunta de administración, fructificación, conservación y enajenación de los bienes nacionales, dando cabida a una línea de interpretación sobre la posibilidad enajenar cualquier tipo de bien público.

También se establece que el Congreso podrá "determinar todo lo concerniente a la conservación de monumentos antiguos y a la adquisición de toda clase de objetos prehistóricos e históricos que sirvan para constituir la Arqueología

37 República Dominicana, Constitución Política del 29 de junio de 1866, Santo Domingo: Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo. Disponible en línea: <http://www.consultoria.gov.do/Documents/GetDocument?reference=28e73432-a505-477a-ba08-02e56adf1a01> [consultado el 5 de marzo de 2019].

38 República Dominicana, Constitución Política del 28 de mayo de 1880, Santo Domingo: Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo. Disponible en línea: <http://www.consultoria.gov.do/Documents/GetDocument?reference=db78752f-5486-4733-b377-92c8ec658ce8> [consultado el 5 de marzo de 2019].

39 República Dominicana, Constitución Política del 22 de febrero de 1908, Santo Domingo: Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo. Disponible en línea: <http://www.consultoria.gov.do/Documents/GetDocument?reference=5ef6ab45-1ce0-43fe-9031-24443b3bf70d> [consultado el 5 de marzo de 2019].

Nacional⁴⁰ y "decretar todo lo relativo a la [...], formación del catastro de los bienes nacionales y a la creación de escuelas de agronomía"⁴¹. De igual manera, se establece que corresponde a la Cámara de Diputados: "Aprobar o desaprobar los contratos que hagan los Ayuntamientos, siempre que afecten bienes o rentas comunales"⁴², siendo la primera alusión relativa a bienes comunales y la administración que sobre ellos ejerce la municipalidad. En lo que respecta a las atribuciones presidenciales, se cambia la facultad de administrar los terrenos baldíos, por una de mayor alcance: "Administrar los bienes de la Nación"⁴³.

Posteriormente, en 1924 se votó la primera Constitución posintervención estadounidense, en la cual se elimina lo referente a la formación del catastro de los bienes nacionales, se suprime la atribución del presidente de la República de administrar los bienes de la Nación y se cambia la redacción de la atribución exclusiva de la Cámara de Diputados insertada en el 1908. En esta ocasión, en el numeral 2 del artículo 22 se dispone que dicha Cámara podrá: "Autorizar o no a los Ayuntamientos a enajenar inmuebles, y aprobar o no los contratos que hagan cuando constituyen en garantía inmuebles o rentas comunales"⁴⁴. A partir de esta disposición, la palabra "inmueble" aparece por primera vez en un texto constitucional dominicano. Además, es relevante notar que a partir de esta Constitución se centraliza en la autoridad municipal la acción de enajenar bienes inmuebles, sin nunca antes haberse reconocido constitucionalmente la existencia de bienes patrimoniales de los municipios, y no aclara si dicha facultad abarca todo tipo de bien público o si quedan excluidos aquellos que sean de dominio público.

Más adelante, en las constituciones de 1934, 1942 y 1947 se mantienen las mismas referencias relativas a la materia, pero se introduce la aprobación congresual previa como requisito constitucional para que el presidente de la República pueda enajenar inmuebles, los cuales se presume tratan exclusivamente de aquellos inmuebles que se encuentran dentro del dominio privado del Estado. De manera específica, en las de 1942 y 1947 se introduce en sus artículos el artículo 96, respectivamente, la disposición que reza: "Los yacimientos mineros pertenecen al Estado y solo podrán ser explotados por particulares en virtud de las concesiones o los contratos que se le otorguen en las condiciones que determine la ley"⁴⁵.

40 *Ibíd.*, artículo 35, numeral 7.

41 *Ibíd.*, artículo 35, numeral 12.

42 *Ibíd.*, artículo 24, numeral 2.

43 *Ibíd.*, artículo 53, numeral 5.

44 República Dominicana, Constitución Política del 13 de junio de 1924, Santo Domingo: Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo. Disponible en línea: <http://www.consultoria.gov.do/Documents/GetDocument?reference=098e551d-aed3-42fa-be34-50004b3c9b8e> [consultado el 5 de marzo de 2019].

45 República Dominicana, Constitución Política del 10 de enero de 1942, Santo Domingo: Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo. Disponible en línea: <http://www.consultoria.gov.do/Documents/GetDocument?reference=098e551d-aed3-42fa-be34-50004b3c9b8e>

En cambio, en la Constitución de 1955 desaparece la atribución de la Cámara de Diputados –concediéndola al presidente en el numeral 25 del artículo 54– y se modifica la redacción de la atribución congresual sobre los bienes nacionales. En tal sentido, el artículo 38, numeral 4, expresa: “Determinar lo conveniente a la conservación y fructificación de los bienes nacionales, y a la enajenación de los bienes de dominio privado de la Nación, excepto lo que disponen el inciso 9 del artículo 54 y el artículo 94”⁴⁶. Básicamente, esta coloca un valor tope de diez mil pesos dominicanos a la facultad discrecional del presidente de la República en lo que concierne a la venta de inmuebles del dominio privado del Estado, dada la relación que hacen entre los artículos señalados.

Además, en su artículo 99 se introduce una variante importante en relación con lo previamente instituido sobre los yacimientos mineros al indicar que: “Los yacimientos mineros pertenecen al Estado y solo podrán ser explotados por particulares en virtud de las concesiones o los contratos que se le otorguen en las condiciones que determine la ley. El Estado podrá traspasar o ceder la propiedad de determinados yacimientos”.

Esta sola frase, conforme al criterio de Mueses, revierte el concepto de los yacimientos mineros como bienes del dominio público hasta 1955, se convierten en bienes del dominio privado del Estado, toda vez que obtuvo la facultad

gov.do/Documents/GetDocument?reference=098e551d-aed3-42fa-be34-50004b3c9b8e [consultado el 5 de marzo de 2019].

46 El artículo 54 reza de la siguiente forma: “El Presidente de la República es el Jefe de la Administración Pública y el Jefe Supremo de todas las fuerzas armadas de la República. Corresponde al Presidente de la República: [...] 9. Celebrar contratos sometidos a la aprobación del Congreso Nacional cuando contengan disposiciones relativas a la afectación de las rentas nacionales, a la enajenación de inmuebles cuyo valor sea mayor de diez mil pesos oro o al levantamiento de empréstitos o cuando estipulen exenciones de impuestos en general de acuerdo con el artículo 94; sin tal aprobación en los demás casos; [...] Art. 94.- No se reconocerá ninguna exención, ni se otorgará ninguna exoneración, reducción o limitación de impuestos, contribuciones o derechos fiscales o municipales, en beneficio de particulares, sino por virtud de la ley. Sin embargo, los particulares pueden adquirir, mediante concesiones que autorice la ley, o mediante contratos que apruebe el Congreso Nacional, el derecho irrevocable de beneficiarse, por todo el tiempo que estipule la concesión o contrato, y cumpliendo con las obligaciones que la una o el otro les impongan, de exenciones, exoneraciones, reducciones o limitaciones de impuestos, contribuciones o derechos fiscales o municipales incidentes en determinadas obras o empresas de utilidad pública, o en determinadas obras o empresas hacia las que convenga atraer, para el fomento de la economía nacional, o para cualquier otro objeto de interés social, la inversiones de nuevos capitales”; véase también el artículo 39, inciso 20. República Dominicana, Constitución Política del 1.º de diciembre de 1955, Santo Domingo: Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo. Disponible en línea: <http://www.consultoria.gov.do/Documents/GetDocument?reference=0b1205c2-3321-4575-87d2-c1c68039a115> [consultado el 5 de marzo de 2019].

constitucional de traspasar o ceder la propiedad de ellos⁴⁷. En las constituciones de 1960 y 1961, las disposiciones que impactan la materia se mantienen igual.

Ahora bien, en el año 1963 se vota y proclama la denominada comúnmente Constitución socialista de Juan Bosch⁴⁸. Esta resulta de una trascendencia histórica importante para el estudio y desarrollo del dominio público en la República Dominicana, ya que el párrafo *in fine* del artículo 25 manifiesta que: "La riqueza del subsuelo y de la plataforma submarina pertenecen al Estado, quien podrá hacer concesiones para su explotación a nacionales o extranjeros. La propiedad del Estado sobre los yacimientos mineros es inalienable e imprescriptible". No se manifiesta explícitamente, pero al establecer la propiedad del subsuelo y la plataforma marina a favor del Estado, se instituye la posibilidad de otorgar concesiones y al no presentar la prerrogativa de enajenar, constituye una referencia implícita a su configuración como dominio público. Además, las características dadas por esta disposición a los yacimientos mineros son propias de los bienes de dominio público.

Asimismo, en el artículo 27 de dicho texto constitucional sorprende al considerar que: "El fundo y hogar que sirvan de asiento a la familia serán inalienables e inembargables. La ley determinará la extensión, composición y valor del patrimonio familiar inembargable e inalienable". Al respecto, con ese otorgamiento de características propias del dominio público, al margen de las implicaciones políticas que se manifiestan⁴⁹, en esta Constitución se estaba creando dominio público más allá de lo considerado natural.

Por el contrario, dicha Constitución mantiene la atribución del Congreso Nacional de determinar lo conveniente a la conservación y fructificación de los bienes nacionales, así como a la enajenación de los bienes del dominio privado de la Nación, con excepción del valor máximo ya descrito. Igualmente, le coloca un valor mínimo de cinco mil pesos dominicanos para autorizar o no las operaciones de venta de inmuebles que realice el Ayuntamiento⁵⁰, que también lo indica para el presidente de la República en el artículo 128, numeral 24.

Esa Constitución fue abolida en el 1966^[51], retomándose la configuración anterior en el nuevo texto, pero fijándose en veinte mil pesos dominicanos

47 RENÉ MUESES, *óp. cit.*, p. 155.

48 República Dominicana, Constitución Política del 29 de abril de 1963, Santo Domingo: Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo. Disponible en línea: <http://www.consultoria.gov.do/Documents/GetDocument?reference=9bbd0452-cb2a-41fb-9f7a-c1014f734ddb> [consultado el 5 de marzo de 2019].

49 RENÉ MUESES, *óp. cit.*, p. 155.

50 República Dominicana, Constitución Política del 29 de abril de 1963, artículo 114, numeral 22.

51 República Dominicana, Constitución Política del 28 de noviembre de 1966, Santo Domingo: Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo. Disponible en línea: <http://www.consultoria.gov.do/Documents/GetDocument?reference=58c65f00-01f9-40bf-a4d7-917fe3e5a9a7> [consultado el 5 de marzo de 2019].

como monto mínimo para someter a aprobación del Congreso la venta de inmuebles propiedad del dominio privado del Estado, para una ampliación del 100%. De manera novedosa, se estableció que toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño, formará parte del patrimonio cultural de la Nación y estará bajo la salvaguarda del Estado, y la ley establecerá cuanto sea oportuno para su conservación y defensa⁵²; además de que se eliminó la facultad para enajenar los yacimientos mineros⁵³. Pasados unos 28 años, el período de tiempo más largo entre una y otra reforma constitucional en toda la vida republicana del país, se proclama la Constitución de 1994 y, poco después, en el año 2002, se reforma. Ambos textos mantienen lo puntualizado en la Constitución de 1966.

La gran transformación constitucional se produce en el año 2010^[54], en virtud de la cual la República Dominicana pasa a ser un Estado social y democrático de derecho y, en lo relativo al patrimonio de la Nación, el artículo 14, sobre recursos naturales indica: "Son patrimonio de la Nación los recursos naturales no renovables que se encuentren en el territorio y en los espacios marítimos bajo jurisdicción nacional, los recursos genéticos, la biodiversidad y el espectro radioeléctrico"⁵⁵. A seguidas, se constitucionaliza la figura del dominio público⁵⁶, en el sentido literal del término, al artículo 15 constitucional instituir que:

El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida. El consumo humano del agua tiene prioridad sobre cualquier otro uso. El Estado promoverá la elaboración e implementación de políticas efectivas para la protección de los recursos hídricos de la Nación.

52 *Ibíd.*, artículo 101.

53 *Ibíd.*, artículo 103.

54 República Dominicana, Constitución Política del 26 de enero de 2010, Santo Domingo: Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo. Disponible en línea: <http://www.consultoria.gov.do/Documents/GetDocument?reference=a8514323-0ac6-4c57-bcb9-f5c721e8bc3c> [consultado el 5 de marzo de 2019].

55 Cfr. NASSEF PERDOMO CORDERO, *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Dominicano 2012-2014*, Santo Domingo: Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, 2015, p. 201. El autor cita la Sentencia 0351/14, del 23 de diciembre de 2014, del Tribunal Constitucional de la República Dominicana, que expresa: "d. Cabe indicar que el espectro radioeléctrico es parte de aquellos bienes intangibles, de dominio público, natural, escaso e inalienable, que forma parte del patrimonio del Estado y que por su función social están sometidos a una regulación especial cuya utilización y otorgamiento de derecho de uso se harán de conformidad con la ley, garantizando los servicios de telecomunicaciones en todo el territorio".

56 Véase el modelo de España (artículo 132 C.E.) y México (artículo 27 de la Constitución de 1917).

Párrafo. Las cuencas altas de los ríos y las zonas de biodiversidad endémica, nativa y migratoria, son objeto de protección especial por parte de los poderes públicos para garantizar su gestión y preservación como bienes fundamentales de la Nación. Los ríos, lagos, lagunas, playas y costas nacionales pertenecen al dominio público y son de libre acceso, observándose siempre el respeto al derecho de propiedad privada. La ley regulará las condiciones, formas y servidumbres⁵⁷ en que los particulares accederán al disfrute o gestión de dichas áreas.

Esta disposición es relevante para el estudio de la figura en la República Dominicana, toda vez que se precisa expresamente el núcleo básico o contenido esencial del régimen jurídico del dominio público, partiendo de la defensa del interés general con la triple protección brindada por los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad⁵⁸. Con sobrada razón, Pimiento y Santaella sostienen que "la razón de ser de las categorías jurídicas es la existencia de un régimen jurídico aplicable"⁵⁹. Ahora bien, hablamos de núcleo básico, pues lo indicado en la Constitución del año 2010 no implica que dicho régimen sea coherente con el derecho positivo y tampoco que sea suficiente para elaborar con claridad un concepto de dominio público en la República Dominicana.

El nivel de protección afirmado no es casual y obedece a reglas tradicionales que se han ido moldeando con el paso tiempo. Esto no implica, sin embargo,

57 Salvo por la constitucionalización de la figura y su relación específica con los inmuebles colindantes con la franja marítima, esto no es novedoso. Las servidumbres relacionadas con el dominio público existen desde la adopción del Código Civil. El artículo 650 establece que: "Las que se establezcan con motivo de la utilidad pública o comunal, tienen por objeto la senda a orilla de los ríos, la construcción o reparación de los caminos, y otras obras públicas o comunales. Todo lo que se refiere a esta clase de servidumbre, está determinado por las leyes o reglamentos particulares". En este punto, como lo hace MANUEL DE JESÚS TRONCOSO DE LA CONCHA, óp. cit., pp. 128-130, las interrogantes que fundamentarían el debate serían si realmente son verdaderas servidumbres y si se debe indemnizar a los propietarios. Otro caso se observa en el artículo 556 del mismo Código.

58 Cfr. FRANCISCO ORTEGA POLANCO, *Evolución y perspectivas del derecho administrativo en la República Dominicana* (tesis doctoral), Salamanca: Universidad de Salamanca, 2017. Disponible en línea: https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/133005/1/DDAFP_OrtegaPolancoFA_Evoluci%C3%B3nDerecho.pdf [consultado el 11 de marzo 2019]. En las páginas 65 y 66 dice "que no pueden ser objeto de expropiación privada o con respecto a estos, no se puede ejecutar una medida forzosa en beneficio de un acreedor, como lo sería el demandante ganancioso en responsabilidad administrativa o civil, después que la sentencia adquiere la calidad de lo irrevocablemente juzgado. La Constitución no expresa que el patrimonio público es inembargable. Es doctrina, empero, que tal cualidad tiene rango substantivo, pues deriva de la inalienabilidad fijada por ésta (artículo 9), en razón de que el embargo conduce a la transmisión de la propiedad".

59 JULIÁN A. PIMIENTO y HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO, "Estado actual del dominio público en el derecho colombiano", en *El dominio público en Europa y América Latina*, Lima: RIBP - Círculo de Derecho Administrativo, Fernando López-Ramón y Orlando Vignolo Cueva (coords.), 2015, p. 353.

que se trata de una configuración pétrea y que la figura no pueda soportar una reformulación de cara a asumir los cambios conceptuales que lo adapten a la realidad contemporánea⁶⁰.

A su vez, el constituyente estableció una lista cerrada y exclusiva al dominio público natural –muy contraria a lo descrito en el Código Civil dominicano–, adoptando la fórmula de la reserva de ley para lo relativo al establecimiento de competencias administrativas, que son evidentemente compartidas entre el Estado, representado por el gobierno central y los municipios; y el régimen del usuario, pudiendo, en cuanto a la gestión, determinarse si esos bienes de dominio público permiten un uso directo, libre, universal y gratuito. Sin embargo, en ese escenario, el desarrollo legislativo sobre el dominio público deberá siempre concertar con el derecho de propiedad privada⁶¹, hoy establecido en el artículo 51, ya que la función social que le ha sido asignada a este último conlleva armonizar los intereses del particular con los intereses de la colectividad. En ese contexto, Vicens Bello atinadamente expresa que “se dejó claramente establecido que en nuestro ordenamiento jurídico la noción de dominio público no es necesariamente excluyente del derecho de propiedad privada”⁶².

Lo que sí resulta necesario analizar es el alcance de dicha disposición constitucional. A modo particular, la Carta Sustantiva determina los bienes que

- 60 Cfr. MARÍA DE LOS ÁNGELES FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, “La necesaria reformulación del concepto de dominio público en el ordenamiento jurídico español”, *Revista Lecciones y Ensayos*, n.º 93, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2014, pp. 85-113. Disponible en línea: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/93/la-necesaria-reformulacion-del-concepto-de-dominio-publico-en-el-ordenamiento-juridico-espanol.pdf> [consultado el 25 de febrero de 2019]. El documento muestra, con argumentos sólidos, que el llamado derecho de bienes no es neutro e intemporal, sino que está relacionado con los principios generales de ordenación de la actividad económica y, en consecuencia, precisa una constante actualización que lo integre en la denominada Constitución económica. Por ese motivo, la autora enfoca su análisis hacia la demostración de la existencia de elementos como lo es la regulación de los bienes en sí mismos y su íntima relación con la actividad que se realiza en ellos. Es decir, entiende que la utilidad de los bienes de dominio público es fundamental, en tanto que son medios para la preservación y la garantía de bienes constitucionales y, por tanto, de la satisfacción de intereses generales.
- 61 Sobre la propiedad privada, véase HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO, *El régimen constitucional de la propiedad privada y su garantía en Colombia* (tesis doctoral), Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2010. Disponible en línea: <http://tesisenred.net/handle/10803/13062>. En el mismo sentido, para Pimiento y Santaella, “la proliferación de estos regímenes dominicales especiales no solo demuestra que la disciplina de la propiedad inmueble es cada vez menos un asunto propio del derecho privado, sujeto a las reglas de la codificación civil; pone de presente, además, cómo la propiedad privada ha devenido con el tiempo en un ámbito privilegiado de intervención estatal”, JULIÁN A. PIMIENTO y HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO, óp. cit., p. 360.
- 62 MARISOL VICENS BELLO, “Franja marítima: Necesaria coexistencia del dominio público y del respeto al derecho de propiedad”, *Gaceta Judicial*, n.º 288, Santo Domingo, noviembre de 2010, p. 62.

“obligatoriamente” pertenecen al dominio público como consecuencia de sus características naturales. Por ende, debe interpretarse que el legislador no podrá disminuir los establecidos en ese artículo 15 constitucional, sin encontrarse impedido de elevar otros bienes a dicha categoría⁶³.

Esa nueva figura constitucional no ha sido ajena a la interpretación del Tribunal Constitucional, creado en virtud de la aludida reforma constitucional de 2010, el cual se ha pronunciado sobre el dominio público. En la Sentencia TC/0194/13, del 31 de octubre de 2013, este tribunal fijó el siguiente criterio:

ante todo, debemos de resaltar que el patrimonio nacional está constituido por una masa de bienes de los cuales unos son de dominio privado y otros de dominio público. Esta última categoría de bienes no es susceptible de propiedad privada porque le pertenece a todos los dominicanos. [...] En los textos precedentemente transcritos se evidencia la enorme importancia asignada por la Constitución y las leyes a los bienes que pertenecen al dominio público, puesto que en dichos textos se consagra de manera expresa su inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad. El nivel de protección de los indicados bienes se advierte, además, porque para que el Congreso Nacional pueda reducir las áreas protegidas se exige un quórum agravado: el voto de las dos terceras partes de los integrantes de ambas cámaras legislativas⁶⁴.

Por otro lado, cuando la Constitución de 2010 habla de las áreas protegidas en el artículo 16, establece que: “La vida silvestre, las unidades de conservación que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y los ecosistemas y especies que contiene, constituyen bienes patrimoniales de la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles”. Se debe aclarar que los terrenos con registro inmobiliario anterior a la creación de determinadas áreas protegidas son reconocidos, contrariando dicho precepto constitucional y lo indicado en la parte inicial del artículo 9 de la Ley n.º 202-04 sobre Áreas Protegidas, que instituye que: “Los terrenos pertenecientes al Estado que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas son imprescriptibles e inalienables y sobre ellos no puede constituirse ningún derecho privado”. No obstante, el Estado tiene dominio inminente de esos derechos adquiridos, pues antes de

63 Véase el caso español en CARMEN DE GUERRERO MANSO, óp. cit., p. 55.

64 NASSEF PERDOMO CORDERO, *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Dominicano 2012-2014*, óp. cit., p. 202; también véase la Sentencia TC/0485/15, del 6 de noviembre del 2015. Cfr. NASSEF PERDOMO CORDERO, *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Dominicano 2015*, Santo Domingo: Librería Jurídica Internacional, 2015, p. 197: “10.1.11 Asimismo, señalamos que tanto las personas físicas y morales que detentan propiedades cercanas o continuas al acceso a las zonas correspondientes a la franja de sesenta metros (60 m) llamada zona de pleamar, terrenos estos pertenecientes al dominio público, por lo que, los referidos propietarios no pueden obstaculizar el libre acceso a las playas, costas y riberas dentro de República Dominicana”.

cualquier transferencia a favor de un tercero el Estado tendrá derecho preferente de adquisición un pago de compensación de estos⁶⁵.

Del mismo modo, la Constitución cambia la redacción respecto al patrimonio cultural externando, en el numeral 4 del artículo 64, que:

El patrimonio cultural de la Nación, material e inmaterial, está bajo la salvaguarda del Estado que garantizará su protección, enriquecimiento, conservación, restauración y puesta en valor. Los bienes del patrimonio cultural de la Nación, cuya propiedad sea estatal o hayan sido adquiridos por el Estado, son inalienables e inembargables y dicha titularidad, imprescriptible⁶⁶.

Al someter tanto las áreas protegidas como el patrimonio cultural a las tres características principales de protección, esta se refiere al dominio público, aún sin decirlo expresamente. Por eso, en el párrafo inicial de ese artículo 64 se dispone el pleno acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales. Sin ser menos importante, llama la atención el uso del término "bienes patrimoniales" en el artículo 16 constitucional. Quizás porque los bienes patrimoniales⁶⁷, según el desarrollo doctrinal, se presentan como otra modalidad de bienes públicos, pero estos no deben confundirse con bienes del dominio público.

Esto último lo aclara el Tribunal Constitucional dominicano en la Sentencia TC/0020/14, del 20 de enero de 2014, cuando motiva que:

f. La importancia de esta diferenciación de los bienes de dominio público y patrimoniales radica en que la salina marina de Puerto Alejandro o cualquier otra salina que se encuentre en otro municipio en el territorio nacional, no es ni un bien ni un patrimonio propiedad de un municipio, sino que es un recurso natural patrimonial de la Nación, conforme lo establece el artículo 14 de la Constitución.

En el caso dominicano, en palabras de Jorge Prats, "la dedicación del capítulo IV del título I de la Constitución (artículos 14 a 17) a los *recursos naturales*, y en la constitucionalización del *derecho al medio ambiente*, queda claro que la Constitución dominicana no solo es Constitución política sino también *Constitución medioambiental*"⁶⁸. Y ese enfoque medioambiental sirve para introducir la noción

65 Al respecto, véase la Sentencia TC/0211/15 del 13 de agosto de 2015.

66 Cfr. NASSEF PERDOMO CORDERO, *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Dominicano 2015*, óp. cit., p. 202.

67 Conforme al artículo 180 de la Ley n.º 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, del 17 de julio de 2007, son bienes patrimoniales los que, siendo propiedad del municipio, no estén destinados a uso público ni afectados a algún servicio público y puedan constituir fuente de ingresos para el mismo; esto podría equipararse a los bienes fiscales que prevé el derecho positivo colombiano. Cfr. JULIÁN A. PIMIENTO ECHEVERRI, óp. cit., pp. 163 y ss.

68 EDUARDO JORGE PRATS, *Derecho constitucional*, vol. II, 2.ª ed., Santo Domingo: Ius Novum, 2012, p. 225.

de dominio público desde la utilidad o lo que se realice sobre él, y no desde la perspectiva de la titularidad o el rol de los sujetos.

No obstante, el novedoso texto constitucional no establece titularidad sobre los yacimientos mineros y otros recursos no renovables, pero reitera su inalienabilidad⁶⁹. Reafirma, además, la atribución del Congreso Nacional respecto a los bienes nacionales, pero agregando que esta se hace "en beneficio de la sociedad"⁷⁰. Asimismo, establece en doscientos salarios mínimos del sector público el umbral para la enajenación de bienes del Estado⁷¹, a la vez que mantiene la prerrogativa presidencial de autorizar o no la enajenación de inmuebles de los municipios⁷². La última reforma constitucional dominicana, del 13 de junio de 2015, replica todas y cada una de las disposiciones incluidas en el año 2010, salvo la introducción de una disposición transitoria relativa a la reelección presidencial.

1.3. EL DESARROLLO LEGAL DEL DOMINIO PÚBLICO DOMINICANO:

LEY DE BIENES NACIONALES, CÓDIGO CIVIL Y OTRAS LEYES ESPECIALES

Las menciones constitucionales a los *bienes nacionales* y a la *cosa pública* en la Constitución de 1844 motivaron la rápida promulgación de una ley referente a la materia. El 2 de julio de 1845 quedaba promulgada la Ley n.º 52, que declara cuáles son los bienes nacionales y establece lo conveniente para su administración, fructificación, conservación y enajenación⁷³.

En el mismo numeral 1 de su artículo 1, dicha ley establecía que son, entre otros, bienes nacionales: "1. Todas las propiedades territoriales que se hallen situadas en el territorio de la República Dominicana, sin dueño conocido, y como tal hacen parte del dominio público". Con esta ley, previa al Código Civil⁷⁴, el legislador dejó sentado que en nuestro derecho no existe la *res nullius* o cosa de nadie, pues todo lo que no tiene dueño es propiedad del Estado o del dominio público⁷⁵. De ese modo, dicha legislación creó los dos grandes rubros de los bienes públicos⁷⁶ –bienes de dominio público y bienes de

69 República Dominicana, Constitución Política del 26 de enero de 2010, artículo 17.

70 *Ibíd.*, artículo 93.2.b.

71 *Ibíd.*, artículo 128.2.d.

72 *Ibíd.*, artículo 128.3.d.

73 Esa ley fue modificada y ampliada mediante las leyes n.º 72 del 15 de abril de 1946 y 113 del 2 de julio de 1947, y el Decreto n.º. 1181 del 10 octubre de 1870, pero nunca fue tocado el artículo 1, referente al dominio público.

74 Por eso, sostiene Amiama, que "la teoría moderna sobre el dominio público, con las características que le reconocemos hoy, se formó en los tiempos que precedieron de cerca al Código Civil y tomó expresión en este". MANUEL A. AMIAMA, *Prontuario de legislación administrativa...*, óp. cit., p. 173.

75 RAFAEL CIPRIAN, óp. cit., p. 156.

76 Una clasificación que, como ya vimos, apareció constitucionalmente en 1908.

dominio privado del Estado—, aunque limitándolos a los bienes inmobiliarios al solo hablar de “propiedades territoriales”.

Es con la adopción de esta ley y no con el posterior Código Civil de 1884 que se coloca formalmente en el escenario jurídico nacional —aunque sea de forma precaria y ambigua— la noción de dominio público. Aun así, vale acotar que dicha norma no presentó una dinámica coherente y precisa de administración y conservación del dominio público, sino más bien la forma de arrendarlo.

Para el año de 1861, en plena anexión a España, se emitió la Real Orden 714, la cual autorizaba al regente de la Real Audiencia a nombrar una comisión para traducir el Código Civil francés, hacerlo imprimir y circular. La labor fue concretada cuando el 1.º de septiembre de 1874 el Código Civil dominicano fue puesto en vigor, mediante ley del Congreso Nacional.

Luego sale el Decreto n.º 1472, del 13 de octubre de 1875, que ordena proceder a la formación del catastro general de los bienes nacionales. En su tercer y último considerando, antes de presentar las disposiciones puntuales, expresa “que la base principal de la mejor organización del ramo de los bienes nacionales se apoya en la formación de un catastro general en que conste con la debida claridad todas las propiedades del dominio público”. En tal virtud, refiere el artículo 2 de dicho decreto que ese trabajo sería realizado por la Contaduría General, “con vista de los catastros que le remitirán los administradores de provincias y distritos, de los bienes nacionales que existen en sus respectivas demarcaciones”, mientras que el artículo 7 expresa que se abriría un registro general de los bienes nacionales de toda la República. Esto fue reiterado en el 1882, ya que la disposición anterior no rindió frutos, emitiéndose el Decreto n.º 2029 del 5 de julio, a estos fines.

Volviendo sobre el Código Civil, se derogó la ley que lo puso en vigor, ya que, según se establece, ese que se había adoptado “adolece de tales vicios en su traducción y localización, que en muchos de sus artículos se ha variado completamente el sentido de su texto, a tal grado que ellos constituyen reformas injustificables en el derecho civil establecido en la República”, como apunta un considerando de la Ley n.º 1529, del 23 de mayo de 1876, que derogó el Código Civil instaurado en 1874. Con dicha acción se volvió a poner en vigor el Código Civil francés de la Restauración con las modificaciones introducidas en su texto en el reinado de Luis Felipe de Orleans y en el Imperio de Napoleón III.

Poco después, mediante el Decreto n.º 2213, del 17 de abril de 1884, quedó sancionado y dado como ley de la Nación el Código Civil de la República Dominicana, “conservando el orden de los artículos del texto francés vigente en la República desde el año de 1845” y reconociendo que es una traducción del Código napoleónico, “que es una obra monumental de legislación universal”. En tal sentido, con la adopción de este Código se expande y se hace una enumeración respecto a los bienes, así como se estructura a otro nivel lo que,

hasta la fecha, las constituciones y la Ley n.º 52 de 1845, de Bienes Nacionales, habían tocado con timidez sobre la noción de dominio público.

Respecto a la codificación, destaca la corriente que entiende que "el régimen general de los bienes públicos tiene su acomodo natural en el Código Civil, puesto que tal régimen implica una excepción al principio general de que los bienes son las cosas susceptibles de ser apropiadas"⁷⁷.

Aquí surge el interrogante ¿el derecho dominicano siguió y mantiene la lógica francesa de origen? De entrada, se puede afirmar que la clasificación de los bienes del Código Civil francés (artículos 538-542) es mantenida en buena medida de manera literal en el Código Civil dominicano (artículos 537-542)⁷⁸. No obstante, la traducción plantea algunos problemas que parecen derivar de una imperfecta expresión en el modelo original⁷⁹.

Es en el capítulo III del título I del libro segundo que el Código Civil dominicano presenta los bienes públicos, denominándolo "De los bienes en su relación con los que los poseen". En su artículo 538 precisa que: "los caminos, vías y calles que están a cargo del Estado, los ríos, navegables o flotables, las orillas, las ensenadas y bahías en el mar, puertos, radas, y en general, todas las porciones del territorio dominicano, que no son susceptibles de propiedad particular, se considerarán como dependencias del dominio público".

Luego, el artículo 539 manifiesta que "Todos los bienes vacantes y sin dueño, y los de las personas que mueran sin herederos o cuyas herencias se abandonen, pertenecen al dominio público" y el artículo 540 habla de que "las puertas, muros, fosos, y defensas de las plazas de guerra y de las fortalezas, también forman parte del dominio público".

A su vez, reza el artículo 541 que "en el mismo caso están los terrenos, fortificaciones y defensas de las plazas que ya no fueren de guerra: pertenecen al Estado, si no se han enajenado legítimamente, o si la propiedad no ha sido objeto de prescripción contra el mismo Estado".

Mientras que el artículo 542 dispone que: "en el mismo caso están los terrenos, fortificaciones y defensas de las plazas que ya no fueren de guerra:

77 FERNANDO LÓPEZ RAMÓN, "Los bienes públicos en la codificación civil latinoamericana", óp. cit., p. 223. Así, en nuestra materia, el criterio dominante desde la codificación, que persiste y se potencia en el movimiento constitucional de los Estados de derecho, es la general sujeción de los bienes a iguales derechos de apropiación de los individuos (pp. 224-225).

78 Dice De Guerrero Manso que existe una conexión con el Código Civil español de 1888-1889. El capítulo objeto de estudio se compone de ocho artículos, del 338 al 345. "Según Fernández de Velasco (1942, pp. 119 y ss.) este criterio de clasificación no es acorde con los antecedentes históricos españoles, sino que proviene de la adaptación (o en algunos casos traducción literal) de los preceptos del Código de Napoleón". CARMEN DE GUERRERO MANSO, óp. cit., p. 51.

79 FERNANDO LÓPEZ RAMÓN, "Los bienes públicos en la codificación civil latinoamericana", óp. cit., p. 231.

pertenecen al Estado, si no se han enajenado legítimamente, o si la propiedad no ha sido objeto de prescripción contra el mismo Estado”.

Sin embargo, según Amiama, el artículo 538 establece un “círculo vicioso y hace una generalización cuya aplicación no podrá producir en la práctica sino las más graves dificultades”⁸⁰, al enunciar que son de dominio público “todas las porciones del territorio dominicano que no son susceptibles de propiedad particular”, a la vez, que deja sin aclaración ciertas áreas como las orillas del mar.

Por su parte, en el artículo 539 se expresó que los bienes vacantes, abandonados, sin herederos y sin dueño pertenecen al dominio público. En cambio, el modelo francés indicaba que corresponden al Estado⁸¹. Esta inclusión local es coherente con la Ley de Bienes Nacionales que había sido promulgada en el 1845 y cuyo artículo 1 indica que todas las propiedades “sin dueño conocido” hacen parte del dominio público. Además,

parece subsanarse (equivocadamente, cabría subrayar) el error en la sistemática del Código francés, constituyéndose así el dominio público como concepto general que incluye bienes de uso público, bienes afectados a la defensa nacional, bienes vacantes pertenecientes al Estado por razones económicas y bienes desafectados de la defensa nacional⁸².

En desacuerdo total está el jurista Troncoso de la Concha, quien consideró que esa enumeración del Código Civil es inexacta y carece de lógica, ya que incluye como bienes del dominio público algunos que no lo son, como los abandonados y abintestatos, los bienes vacantes y sin dueño, y las fortificaciones –prescritas en el artículo 541– que han dejado de serlo⁸³. En ese tenor, Amiama, citando a Roland, afirma lo siguiente: “lo que ocurre es que cuando se votó el Código Civil la expresión ‘dominio público’ significaba ‘bienes nacionales’ e incluía tanto al dominio público como al privado”⁸⁴.

Para nuestro estudio, un ejercicio de interpretación de tales disposiciones legales produciría los siguientes resultados. A saber:

a. En sentido general, se conserva una atadura a la noción atendiendo al sujeto y no a su destino o utilidad. Es decir, un reflejo de la tesis de Proudhon basada en la soberanía.

80 MANUEL A. AMIAMA, *Prontuario de legislación administrativa dominicana*, óp. cit., p. 175.

81 El artículo 539 del Código francés de 1804 dice: “Tous les biens vacans et sans maître, et ceux des personnes qui décèdent sans héritiers, ou dont les Successions sont abandonnées, appartiennent à la nation”. Disponible en línea: http://lf-oll.s3.amazonaws.com/titles/2352/CivilCode_1565_Bk.pdf [consultado el 14 de marzo de 2019].

82 FERNANDO LÓPEZ RAMÓN, “Los bienes públicos en la codificación civil latinoamericana”, óp. cit., p. 233.

83 MANUEL DE JESÚS TRONCOSO DE LA CONCHA, óp. cit., p. 118.

84 MANUEL AMIAMA, *Prontuario de legislación administrativa...*, óp. cit., p. 175.

b. En cuanto al artículo 538, cuando dice "que no son susceptibles de propiedad particular", permitiría deducir: a) el elemento de imprescriptibilidad⁸⁵ y b) la exclusión de los bienes del dominio privado del Estado, sin importar si están afectados a determinado servicio público, uso público o cualquier otro elemento teórico a considerar.

Impacta al patrimonio cultural, toda vez que menciona un sinnúmero de bienes, principalmente naturales, y "todas las porciones del territorio dominicano", en franca alusión a lo inmobiliario, pero excluye a los bienes muebles. Esto, *a posteriori*, entraría en conflicto con la disposición constitucional sobre objetos prehistóricos e históricos que sirvan para constituir la Arqueología Nacional, prevista a partir del 1924 (hoy contenida en el artículo 66, numeral 3).

Por último, una interpretación extensiva permitiría colegir que también se excluyen todos los bienes municipales y de otros entes públicos, sin importar su naturaleza, pero al indicar que abarca todo el territorio dominicano, desde nuestro punto de vista, estos estarían dentro.

c. De una combinación de los artículos 539 y 541 se logra determinar que ciertamente los bienes abintestatos, abandonados y vacantes no requieren la consideración de dominio público. Por ejemplo, el mismo Código Civil prescribe en los artículos 768^[86] y 813^[87], el régimen de sucesión y asignación a favor del Estado de dichos bienes. Se produce un conflicto con la anterior Ley n.º 52 de Bienes Nacionales que no fue derogada. En estos casos se ve la problemática del cambio incluido en la traducción de esta disposición al momento de adoptar el Código Civil francés.

d. Sobre el artículo 541, dice "en el mismo caso", como si se refiriera al dominio público, pero luego le otorga la propiedad al Estado y reconoce la posibilidad de enajenar y prescribir esas fortificaciones, terrenos y defensas, a pesar de que el artículo 2226 prevé que "no se puede prescribir el dominio de las cosas que no estén en el comercio"⁸⁸. No queda clara la redacción de

85 RENÉ MUESES, *óp. cit.*, p. 161. Es el corolario necesario del principio de la inalienabilidad, para asegurar eficazmente la protección del dominio público. Además, recordándose que la inalienabilidad del artículo 538 viene por el contraste del artículo 1598 del Código Civil dominicano, que expresa "Todo lo que está en el comercio puede venderse, cuando no existan leyes particulares que prohíban su enajenación".

86 República Dominicana, Código Civil, artículo 768: "A falta del cónyuge superviviente, recaerá la sucesión en el Estado".

87 República Dominicana, Código Civil, artículo 813: "El curador de una sucesión vacante, está obligado ante todo a hacer constar su estado por medio de inventario; ejercerá los derechos y entablará las acciones a ellas correspondientes; responderá a las demandas contra la misma formuladas; administrará, con la obligación de depositar el numerario existente, y el que proceda de las ventas que se realicen de muebles e inmuebles, en poder del tesorero de hacienda pública, para la conservación de los derechos; y obligado a dar cuenta a quien corresponda".

88 También la Ley n.º 108-05 de Registro Inmobiliario, en el párrafo II de su artículo 106 precisa que el dominio público es imprescriptible, inalienable e inembargable, por lo que no procede su saneamiento por ninguna persona física o moral.

este artículo y su relación con los anteriores, pero tan amplio concepto del dominio público resulta de escasa utilidad, pues incluye elementos de muy diferentes características cuyo régimen jurídico es sensiblemente distinto⁸⁹.

Por lo anterior, el Código Civil dominicano no estableció con precisión la diferencia entre dominio público y dominio privado del Estado, y aglutinó, sin distinción, a los bienes del dominio público natural con aquellos del dominio público artificial. No obstante, vale aclarar que no existía referencia anterior, salvo la Ley n.º 52 de 1845 y las implícitas referencias constitucionales de la época. La redacción lleva a pensar que en el caso dominicano es el sujeto, sea del Estado o no, que modifica la naturaleza de del dominio público, importando poco que aún siendo del dominio privado del Estado, su estatus cambie por estar sometido a un uso o servicio público. Así las cosas, el análisis del tratamiento del dominio público y su configuración dominicana apunta a la doctrina francesa de aquel entonces y al espíritu que precedió al Código napoleónico, que el legislador dominicano simplemente tradujo con ligeras variantes.

Ahora bien, a partir de ese momento legislativo un número considerable de leyes sectoriales reproducen el concepto para sus fines particulares, pero sin atarlo coherentemente a un sistema general del dominio público. A modo ilustrativo, son de interés señalar las siguientes referencias legales:

1. Ley n.º 1474 de Vías de Comunicación, del 22 de febrero de 1938 (G. O. n.º 5142 del 11 de marzo del 1938)⁹⁰. En el artículo 2 establece que

Las vías de comunicación dependientes del dominio del Estado, de los municipios o del Distrito de Santo Domingo, son de utilidad pública. De entrada, la referencia al dominio público no es literal, pero se colige, ya que alude a la noción de utilidad pública –aunque sin precisión– y estas no son parte del dominio privado del Estado, a pesar de que le otorgan una obligación de administración y conservación (teoría de la guarda).

Esto se complementa con lo que expresa el artículo 4: “El uso de las vías de comunicación [...] que no estén afectadas exclusivamente a un servicio público, es libre e igual para todos”.

Sin embargo, es el artículo 11 que dispone expresamente que “los caminos vecinales, que unen secciones de un mismo municipio, y los caminos intercomunales, que comunican directamente dos cabeceras de comunes, pertenecen al dominio público del municipio, en toda la extensión comprendida dentro de

89 FERNANDO LÓPEZ RAMÓN, “Los bienes públicos en la codificación civil latinoamericana”, óp. cit., p. 233.

90 Ante de esta ley, que sigue vigente hoy en día, se aplicaron la Ley n.º 4731 de Caminos, del 23 de marzo de 1907, y la Ley n.º 5103 de Caminos, del 14 de junio de 1912.

su territorio"⁹¹. Más categórico es el artículo 13 cuando manifiesta: "las calles pertenecen al dominio público municipal"⁹². Esto no cambió la naturaleza, sino que hace una precisión sobre quién lo administra.

Por otro lado, en el artículo 48 se indica que "los lagos, lagunas, ríos y corrientes navegables o flotables, así como sus cauces, riberas y orillas, y la zona de las mareas, corresponden al dominio público del Estado". Por tanto, lo consignado en el artículo 15 de la Constitución de 2010^[93], descrito previamente en este trabajo, tenía asidero jurídico en esta ley del año 1938.

Esta norma, a su vez, es la que crea formalmente, como manifestación del legislador dominicano, la franja marítima o zona marítima terrestre en su artículo 49, con una anchura de 5 metros. Sin embargo, la zona marítima como parte del dominio público en República Dominicana tiene su antecedente directo en la Orden Ejecutiva n.º 580 del 17 de diciembre de 1920, suscrita por Thomas Snowden en nombre del Gobierno Militar de los Estados Unidos durante la intervención que en dicha época vivía el país, titulada *Defining maritime and tidal zones and providing regulations*.

Este componente del dominio público marítimo reviste especial importancia para la República Dominicana, toda vez que la privatización —en la realidad material y no en la formalidad jurídica— de partes de la misma, sobre todo playas, ha generado debates jurídicos que han puesto en relieve el alcance y efectividad del tríptico de protección clásica del dominio público, así como la tensión entre disposiciones constitucionales⁹⁴.

91 Para ampliar la referencia al dominio público municipal, el artículo 12 de la Ley n.º 1474 dispone que: "Cualquier camino que esté o hubiere estado en uso público, y que no haya sido declarado del Estado por virtud de la ley o por resolución del Poder Ejecutivo, se presumirá que es municipal; pero los particulares podrán establecer su derecho de propiedad exclusiva, por los medios legales".

92 Debe resaltarse que el artículo 16 de dicha ley se presenta como un caso en que la desafección de calles, caminos y carreteras puede hacerse por un acto administrativo y no mediante una ley especial.

93 Dicho artículo establece que los ríos, lagos, lagunas, playas y costas nacionales pertenecen al dominio público y son de libre acceso.

94 El artículo 49 de la Ley n.º 1474 expresa que: "Está sujeta a la navegación marítima, así como a cualquiera otro uso público que fijen los reglamentos del Poder Ejecutivo, la faja de terreno, denominada zona marítima, según la determinen las leyes. Dicha zona comprenderá, se incluirá los ríos, corrientes y aguas navegables, hasta donde se encuentren bajo la acción de las mareas. Esta disposición se aplicará por analogía a los lagos navegables o flotables". Esta disposición legal fue modificada, en primer lugar, por la Ley n.º 4733 del 3 de agosto de 1957, estableciendo que dicha franja tiene un ancho de veinte metros, desde la línea a que asciende la pleamar ordinaria hacia la tierra y que abarca, salvo los derechos de propiedad que existieran en ese momento, todas las costas y playas del territorio dominicano. Además, y más relevante aún, expresamente establece que la zona marítima forma parte del dominio público. El referido artículo fue modificado posteriormente por la Ley n.º 305 del 28 de mayo de 1968 y así se mantiene hasta la actualidad, alegándose que la anchura de veinte metros resultaba en la práctica insuficiente para que el Estado

2. Ley n.º 921 sobre concesiones del uso del dominio público para conducción y distribución de energía eléctrica, del 15 de junio de 1945 (G. O. n.º 6276, del 23 de junio de 1945). El artículo 1 enuncia que:

El uso por los particulares de las vías públicas y el de las otras dependencias del dominio público, municipal o nacional, para la conducción o la distribución, por medio de alambres, cables y otras canalizaciones, de energía eléctrica destinada al alumbrado, a la calefacción, a la producción de fuerza motriz o a cualquier otro aprovechamiento público o privado, queda sometido al régimen de las concesiones que otorgue la autoridad pública de conformidad con esta ley.

Esto, aclarándose que se excluye el régimen de uso de las vías y otras dependencias que se enmarcan en las disposiciones de la Ley n.º 1474 del 22 de febrero de 1938.

Se refuerza la condición de inalienabilidad, ya que somete el uso –para los fines de esa ley– al otorgamiento de concesiones. Sin embargo, puntualiza sobre las vías públicas, pero al mencionar “otras dependencias” no se logra medir el alcance de la disposición sobre estos bienes. Tampoco queda claro si las concesiones del dominio público municipal son otorgadas por las autoridades municipales o se someten al régimen general desarrollado por el Poder Ejecutivo.

3. Ley n.º 5852, sobre dominio de aguas terrestres y distribución de aguas públicas, del 29 de marzo de 1962 (G. O. n.º 8666 del 29 de junio de 1962). El artículo 3 dispone que: “Son del dominio público las aguas pluviales que discurren por barrancos o ramblas, cuyos cauces sean del mismo dominio público”.

Además, el artículo 11 expresa que: “Las aguas de los ríos, las aguas que nacen continua o discontinuamente en terrenos del dominio público, las continuas o discontinuas de manantiales y arroyos que corren por sus cauces naturales, constituyen parte del dominio público de la Nación”. El artículo 17 indica que: “El dominio de las aguas minerales nazcan o corran en terrenos de propiedad pública o privada, constituyen parte del dominio público y en consecuencia se consideran disponibles para su concesión de conformidad con las condiciones que determine la Dirección General de Recursos Hidráulicos”. A su vez, el artículo 18 considera como dominio público “las aguas minero-medicinales” y el

cumpliera los fines para los cuales la zona marítima fue creada. El legislador la amplió a sesenta metros y puntualizó en la prohibición de todo tipo de construcciones, aún cuando sean de carácter provisional, en la zona marítima, salvo aquellas que excepcionalmente autorice el Poder Ejecutivo para fines turísticos y otros de utilidad pública. Esto último reitera la noción de interés general y utilidad pública, abre la puerta a la figura de la concesión administrativa y, a la vez, debe entenderse como una imposibilidad a ser propietario (inalienabilidad) y a ser titular de un derecho de superficie (mejoras), lo que introduce en República Dominicana la teoría de la propiedad del Estado sobre los accesorios del dominio público (también véase el artículo 18 de la misma ley).

artículo 19 dice que son de dominio público los lagos y lagunas formados por la naturaleza, que ocupan terrenos públicos o que por su magnitud se tornen de aprovechamiento colectivo.

4. Ley n.º 64-00, Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, del 18 de agosto de 2000 (G. O. n.º 10056, del 24 de agosto de 2000), expresa en su artículo 145 que "los bienes de dominio público marítimo-terrestre o costas pertenecen al Estado Dominicano y, por tanto, son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Todo ciudadano tiene el derecho a su pleno disfrute, salvo las limitaciones que impone la seguridad nacional, lo cual será objeto de reglamentación".

En el artículo 146 se establece la obligación de protección por parte del Estado y en el artículo 147 se mencionan y describen cuáles son los bienes de dominio público marítimo-terrestre.

Por su parte, reforzando a la citada Ley n.º 5852, sobre dominio de aguas terrestres y distribución de aguas públicas, del 29 de marzo de 1962, el artículo 126 de esta Ley n.º 64-00 expresa que: "Todas las aguas del país, sin excepción alguna, son propiedad del Estado y su dominio es inalienable, imprescriptible e inembargable. No existe la propiedad privada de las aguas ni derechos adquiridos sobre ellas". Esto permite entender que la disposición constitucional sobre las aguas no es casual, sino que obedece a un patrón que ya se manifestaba en el ordenamiento jurídico desde el año 1962.

5. Ley n.º 202-04, sectorial de áreas protegidas, del 30 de julio de 2004 (G. O. n.º 10282 del 3 de agosto de 2004) dice en el principio n.º 5 de su artículo 3 que: "Las áreas públicas que se encuentren bajo régimen legal de protección en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas constituyen un componente inalienable, imprescriptible e inembargable del patrimonio estatal y no son transferibles en propiedad a ningún individuo, Estado, nación o ciudadano de otro país bajo ninguna circunstancia".

Del mismo modo, el artículo 9 dispone que "los terrenos pertenecientes al Estado que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas son imprescriptibles e inalienables y sobre ellos no puede constituirse ningún derecho privado", salvo la excepción que la misma ley presenta en el párrafo *in fine* de dicho artículo, que introduce la noción de dominio inminente y genera un procedimiento de adquisición y compensación a agotar⁹⁵. No obstante, la

95 Dicho texto de la Ley n.º 202-04 prescribe que: "Los terrenos de dominio privado con título de propiedad inscrito legalmente en el correspondiente Registro del Tribunal Superior de Tierras con anterioridad a la promulgación de la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, que se encuentren dentro de las áreas protegidas, se reconocerán como tales. No obstante ese derecho, el Estado tiene dominio eminente sobre los mismos y, por ello, antes de realizarse cualquier transferencia a terceros el Estado dominicano tendrá derecho preferente de adquisición mediante pago o compensación de los mismos".

misma ley clasifica las áreas protegidas en públicas o privadas, que constituye una contradicción notaria con la misma ley y la Constitución de 2010.

6. La Ley n.º 108-05 de Registro Inmobiliario⁹⁶, del 23 de marzo de 2005 (G. O. n.º 10316 del 2 de abril de 2005), modificada por la Ley n.º 51-07, del 23 de abril de 2007, establece en su artículo 106 la existencia de bienes de dominio público, precisando que estos son todos aquellos inmuebles destinados al uso público y consagrados como dominio público por el Código Civil, las leyes y disposiciones administrativas. Aclara que en las urbanizaciones y lotificaciones, las calles, zonas verdes y demás espacios destinados al uso público quedan consagrados al dominio público con el registro de los planos, y que no es necesario emitir certificados de título sobre los inmuebles destinados al dominio público.

Sin embargo, lo más relevante es cuando establece, en el párrafo III del mismo artículo, que "corresponde al Estado la tutela, administración, conservación y protección del dominio público". Esto deja de lado la competencia municipal, aunque no la restringe, y refuerza los vínculos normativos dominicanos con la teoría de Proudhon.

Esta ley también trata la desafectación del dominio público. Expone, en su artículo 107 que: "La desafectación del dominio público se hace exclusivamente por ley y tiene como objeto declarar el inmueble como dominio privado del Estado y ponerlo dentro del comercio". Esto demuestra que ni los municipios ni el Poder Ejecutivo tendrían facultad para desafectar bienes del dominio público, mediante disposiciones administrativas –contradiendo lo estipulado por la Ley n.º 1474 de 1938–, reservándose exclusivamente esta acción al Congreso Nacional; que la herencia de la característica *extra commercium* del derecho romano sigue latente y es imprescindible para la figura jurídica del dominio público; y, la existencia de una escala implícita de demanialidad, ya que un bien de dominio público no podría pasar directamente al dominio de un particular, sino que sigue siendo un bien público, pero desde el dominio privativo del Estado.

En el importante tema municipal, la Ley n.º 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, del 17 de julio de 2007 (G. O. n.º 10426 del 20 de julio de 2007), señala en su artículo 178 que los bienes de los municipios son de dominio público o patrimoniales. Respecto a los primeros, además de señalar que existen bienes de uso público local y bienes de servicios públicos, el artículo 179 precisa que: "Los bienes de dominio público son los destinados por

96 Vale acotar que el Principio General III de esa ley establece que: "El Estado Dominicano es el propietario originario de todos los terrenos que conforman el territorio de la República Dominicana. Se registran a nombre del Estado Dominicano todos los terrenos sobre los que nadie pueda probar derecho de propiedad alguno". Este principio deriva del principio de soberanía. Esa propiedad es aparente, no titulada, ya que el Estado es un particular más en el tráfico jurídico inmobiliario.

el ayuntamiento a un uso o servicio público", agregando que "para los fines de este artículo se consideran bienes de dominio público los espacios destinados para áreas verdes en los proyectos de urbanizaciones, sin alterar los derechos de los vecinos por otras legislaciones con el objetivo de garantizar la máxima protección jurídica de los mismos". En el artículo 181 instituye que "los bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno" y que "la alteración del estatus jurídico de los bienes de dominio público de los municipios requerirá que se justifique su conveniencia y legalidad".

Más adelante, en el artículo 279 sobre establecimiento de tasas, la ley prescribe que: "Los ayuntamientos podrán establecer mediante ordenanzas, tasas por la utilización exclusiva o el aprovechamiento especial del dominio público municipal, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia municipal que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos", fijándose, en el artículo 283, un mecanismo en el que "el importe de las tasas previstas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público municipal se fijará tomando como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público"⁹⁷. Esto plantea interesantes supuestos, pues la referencia a "utilización exclusiva" podría ser entendida como un impedimento para el libre acceso de los particulares, además de que se introducen aspectos económicos, que pretenden visualizar la figura desde las utilidades y no solo desde su naturaleza.

Sumado a lo anterior y sin que sea una lista cerrada, otras leyes que en el ordenamiento jurídico dominicano, expresamente o no, hacen o han hecho – pues alguna ya están derogadas– alusión al dominio público son la Ley n.º 214 sobre cementerios, del 10 de marzo de 1943; la Ley n.º 675 sobre Urbanización, Ornato Público y Construcciones, del 14 de agosto de 1944; la Ley n.º 3455 sobre Organización Municipal, del 21 de diciembre de 1952; la Ley n.º 5856 sobre Conservación Forestal y Árboles Frutales, del 2 de abril de 1962; la Ley n.º 186 sobre la zona del mar territorial de la República Dominicana, del 13 de septiembre de 1967; la Ley n.º 487 de Control de la Explotación y Conservación de las Aguas Subterráneas, del 15 de octubre de 1969; y, la Ley Minera n.º 146 del 4 de junio de 1971.

97 Sobre destrucción o deterioro del dominio público municipal, en el artículo 286, se determina que: "Cuando la utilización exclusiva o el aprovechamiento especial originen o provoquen la destrucción o deterioro del dominio público municipal, el beneficiario, sin perjuicio del pago de la tasa a que hubiere lugar, estará obligado a1 reintegro del costo total de los respectivos gastos de reconstrucción o reparación y a1 depósito previo de su importe".

Asimismo, son casos tangenciales, pero no menos importantes, los que se encuentran en la Ley n.º 65-00 sobre derecho de autor, del 21 de agosto del 2000, específicamente en sus artículos 146 y siguientes⁹⁸, así como en el artículo 11 de la Ley n.º 153-98, sobre de telecomunicaciones, del 27 de mayo de 1998^[99]. También deben observarse las normas, nacionales e internacionales, relacionadas con el debatido dominio público aéreo.

Precisado lo anterior, notamos que en el ordenamiento dominicano aflora un desorden normativo, sumado a la ausencia de una aproximación sistemática, el desinterés por parte de la doctrina y la falta de comprensión teórica sobre el dominio público como categoría jurídica, lo cual tiene como consecuencia negativa que no se realice una administración e integración adecuada de esos bienes de cara a los fines de interés general.

2. UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO Y NECESIDAD DE UNA TEORÍA PROPIA PARA EL DOMINIO PÚBLICO DOMINICANO

Es inminente que el estudio de la propiedad, más aún lo relativo a su titularidad y uso, genera la necesaria distinción entre bienes públicos y bienes privados. Esta *summa divisio* debe ser vista como la única manera de profundizar, evitando la ruta del equívoco, en la historia, clasificación y régimen jurídico de cada tipo de bienes.

Dejando de lado los bienes privados, en el contexto clásico ya se sabemos que los bienes públicos pueden ser de dominio público (no hay propiedad y se aplica el famoso tríptico de protección) o de dominio privado del Estado (hay propiedad y resultan ser embargables, enajenables y prescriptibles). A pesar de este planteamiento simplista, son confusos los contornos que delimitan el dominio público de las otras categorías de patrimonios públicos, y esa falta de consistencia y la indefinición de las categorías pueden explicarse, indudablemente, acudiendo a la clásica escala de la demanialidad de Duguit de 1930, reformulada hoy como escala de la publicidad de las cosas¹⁰⁰ pero, en

98 República Dominicana, Ley n.º 65-00 sobre derechos de autor, artículo 11: "Dominio público es el régimen al que pasan las obras, interpretaciones o ejecuciones, producciones o emisiones que salen de la protección del derecho patrimonial privado, por cualquier causa".

99 República Dominicana, Ley n.º 153-98, General de Telecomunicaciones, artículo 11: "Bienes del dominio público. Los titulares de servicios públicos de telecomunicaciones tendrán derecho a utilizar bienes del dominio público para el tendido de su redes e instalación de sus sistemas, adecuándose a las normas municipales pertinentes, especialmente en materia de protección del patrimonio cultural e histórico, en cuyo caso deberán ser subterráneos".

100 FERNANDO LÓPEZ RAMÓN, "Teoría jurídica de las cosas pública", óp. cit., 2011

cualquier caso, obliga al jurista a realizar una labor de depuración conceptual, a la que no ayuda nada la inconcreción de la ley¹⁰¹.

En el ámbito dominicano, para el conocido tratadista Amiama, el dominio público consiste en "una masa de bienes inmuebles que deben estar permanentemente a disposición del público o de ciertos servicios públicos"¹⁰². En similar sentido, el doctrinario Troncoso de la Concha, considerado el primer administrativista dominicano, establece que el dominio público se trata de "una masa de bienes destinados al uso público o al de un servicio público esencial"¹⁰³.

Esas definiciones contrastan con la planteada por el profesor Mueses, que lo considera como "una forma de propiedad especial privilegiada de los entes públicos"¹⁰⁴, afectada a la utilidad pública, a un servicio público o al interés nacional y entre tanto no sujeto a la inalienabilidad o imprescriptibilidad como la propiedad privada"¹⁰⁵. Sin embargo, el común denominador que presentan estos tres estudiosos del derecho administrativo dominicano es que, en lo local, estamos ante una figura que tiene como base la noción de servicio público¹⁰⁶, por lo que se tendría que armonizar la misma con la figura del dominio público y así determinar si su evolución es determinante para construir un concepto.

Ahora bien, esta conceptualización doctrinal dominicana no armoniza con las disposiciones constitucionales y legales que han regido y están vigentes en la República Dominicana, porque ni se trata de una forma de propiedad

101 ELISA MORELI CARBONELL. "El debate actual sobre el concepto y la naturaleza del dominio público en España", en *El dominio público en Europa y América Latina*, Lima: RIBP - Círculo de Derecho Administrativo, Fernando López-Ramón y Orlando Vignolo Cueva (coords.), 2015, pp. 68-69.

102 MANUEL A. AMIAMA, *Prontuario de legislación administrativa dominicana*, óp. cit., p. 172.

103 MANUEL DE JESÚS TRONCOSO DE LA CONCHA, óp. cit., p. 117.

104 Esto lo refuta López Ramón cuando manifiesta que "es un apriorismo afirmar, como hace algún autor, que todo bien perteneciente a un ente público cumple directa o indirectamente funciones de interés general". FERNANDO LÓPEZ RAMÓN, "Los bienes públicos en la codificación civil latinoamericana", óp. cit., p. 224.

105 RENÉ MUESES, óp. cit., p. 153.

106 *Ibíd.*, pp. 152-153. Como Duguit, afirma Jéze que es la noción de servicio público lo que domina el derecho administrativo: lo que hace para este autor es su afectación al servicio público, es decir, que sirva directamente a un servicio público, y que en este servicio la cosa juegue y desempeñe un papel especial. En cambio, Hauriou dice que son de dominio público las cosas que, siendo propiedades administrativas, han sido objeto de una afectación formal a la utilidad pública. Sustituye la afectación de la cosa al servicio público, de Duguit y Jéze, por la afectación de la cosa a la utilidad. Ahora bien, debemos señalar que el concepto de servicio público ha evolucionado según la realidad jurídica de cada país y esto ha sido determinado por el modelo económico establecido en sus respectivas constituciones. Sobre ese nuevo fenómeno, cfr. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO, *Compendio de derecho administrativo*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018; ALBERTO, MONTAÑA, *El concepto de servicio público en el derecho administrativo*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002; y GASPAR ARINO, *Principios de derecho público económico*, Granada: Editorial Comares, 2004.

especial privilegiada ni se reduce solamente a inmuebles. Además, en República Dominicana, toda propiedad afecta a un servicio público no es un bien de dominio público y el desarrollo normativo legal no tiene un enfoque exclusivo hacia el servicio público, sino más bien que incluye la utilización pública y lo determinado por el destino o fin. La orientación es más amplia.

Habitualmente y con fuerte consenso, se tiende a clasificar la figura en bienes del dominio público natural (ríos, orillas del mar, aguas del mar, etc.) y bienes del dominio público artificial (calles, avenidas, plazas, etc.). No obstante, siguiendo a Amiama, "en los modernos Estados de derecho, a diferencia de lo que ocurría en los tiempos anteriores, esta división no tiene relevancia jurídica, puesto que todo el dominio público está establecido por la ley"¹⁰⁷.

Ahora bien, sin dejar dudas, sostiene Fernández Scagliusi que,

el dominio público constituye la categoría fundamental de los bienes públicos. Sin embargo, de esta institución, que ha resultado ser una de las más controvertidas dentro del derecho administrativo, se ha vislumbrado la crisis e incluso se ha llegado a preconizar que tenía los días contados. A pesar de todo lo cual, el dominio público sigue presente entre nosotros y su teoría continúa planteando problemas de difícil resolución¹⁰⁸.

En tal virtud, desde nuestra óptica, un abordaje correcto de la cuestión implica partir de un pensamiento abierto que entienda que no hay absolutos y que la expedición o modificación de determinada norma puede producir la desafectación de un bien de dominio público o, por el contrario, la incorporación al dominio público de toda una categoría de bienes que hasta la fecha eran de propiedad privada.

Lo anterior es parte de la premisa inicial que alimenta el debate en cuanto a si el dominio público es una manifestación del derecho de propiedad o si es la atribución de facultades extraordinarias a la Administración pública, siendo esta última tesis la que ha primado¹⁰⁹. Aunque siempre ha querido atarse el régimen a las teorías civilistas del derecho de bienes, el Tribunal Constitucional español, en el fundamento jurídico n.º 14 de la Sentencia 227/1988, del 29 de noviembre, consagró –o presentó como pieza de debate– la concepción

107 MANUEL A. AMIAMA, *Prontuario de legislación administrativa dominicana*, óp. cit., p. 173.

108 MARÍA DE LOS ÁNGELES FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, óp. cit., p. 86. En lo referente a las afirmaciones sobre la evidente crisis del dominio público, la autora indica que así lo ha hecho A. NIETO GARCÍA, "Bienes comunales", en *Revista de Derecho Privado*, Madrid: 1964, p. 3, y, más particularmente, J. L. GONZÁLEZ BERENGUER, "Sobre la crisis del concepto de dominio público", en *Revista de Administración Pública*, n.º 56, Madrid, 1968, p. 191. En cambio, otros autores desmienten tal crisis y afirman que se trata de "la búsqueda de criterios que permitan la organización de un régimen que les parece incoherente". JULIÁN A. PIMIENTO ECHEVERRI, óp. cit., p. 31.

109 MARISOL VICENS BELLO, óp. cit., p. 62.

del dominio público visto como atribución de facultades extraordinarias, al declarar que:

la incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico *in iure privato*¹¹⁰.

Es así como, con sobrada razón, De Laubadère, citado por Pimiento, acierta en decir que: "Lo hemos observado en repetidas ocasiones, la teoría del dominio público tiene el don de excitar la mente de los juristas [...] parece ser, en todo caso, teniendo en cuenta el número de investigadores atraídos por ella, que existe en el fondo de esta materia un poder de seducción y una facultad de renovación inagotables"¹¹¹.

Las breves ideas anteriores conectan parcialmente con el contexto dominicano, donde existe una permanente discusión local sobre la propiedad, que se renueva con cada nueva norma o sentencia que la impacta. Sin embargo, normalmente ese debate gira en torno a los bienes privados del Estado o de los particulares, sobre todo los inmuebles, que sirven de objeto a una importante esfera de la economía dominicana.

En lo que se refiere al dominio público, la doctrina dominicana dedica pocas páginas a la cuestión, limitándose a breves comentarios de la legislación y a reproducir conceptos afirmados por la doctrina clásica europea. El silencio doctrinal dominicano ha sido protagonista y, salvo honrosas descripciones generales de tratadistas clásicos como Manuel de Jesús Troncoso de la Concha, Manuel A. Amiama y René Mueses, nadie se ha detenido a realizar un estudio serio, crítico, coherente y profundo sobre el tema, a pesar de ser particularmente importante, pues parte de nuestra marca país son las playas, ríos y costas, que son bienes protagonistas en las teorías sobre demanialidad pública.

Por tanto, el estado de la cuestión en la República Dominicana refleja una falta de claridad teórica y una notoria dispersión normativa, ya que vemos, parafraseando a Fernández Scagliusi¹¹², la alusión sucesiva a una misma noción, aunque pareciera referirse a instituciones distintas, pero que están relacionadas entre sí, pues todas ellas remiten a un régimen distinto al de la propiedad

110 Tribunal Constitucional de España, Pleno, Sentencia 227/1988, del 29 de noviembre (BOE, n.º 307, 23 de diciembre de 1988). Fundamento jurídico 14, ECLI:ES:TC:1988:227. Disponible en línea: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/1168> [consultado el 9 de marzo de 2019].

111 A. DE LAUBADÈRE, *Domanialité publique, propriété administrative et affectation*, RDP, 1950, p. 5. En: JULIÁN A. PIMIENTO ECHEVERRI, *óp. cit.*, p. 35.

112 MARÍA DE LOS ÁNGELES FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, *óp. cit.*, p. 87.

privada¹¹³. Además, quedan exteriorizadas las deficiencias de una regulación anacrónica e inadecuada frente a las necesidades actuales del interés general.

En ese sentido, el destacado administrativista dominicano Rodríguez Huertas, además de resaltar que "en la República Dominicana, el derecho aplicable a la actividad administrativa del Estado se fundamenta en los principios del derecho administrativo continental europeo de origen francés"¹¹⁴, al tratar las fuentes del derecho administrativo dominicano, externó que los reglamentos constituyen cuantitativamente una fuente de primerísima importancia en el derecho administrativo dominicano, pero en lo que respecta a las fuentes no escritas,

los principios generales del derecho administrativo encuentran en esta rama del derecho público un amplio campo de aplicación, debido a la ausencia de regulación general de muchas de las instituciones esenciales del derecho administrativo, tales como, la actividad y la organización administrativas, el acto administrativo, el procedimiento administrativo¹¹⁵, los recursos administrativos, el régimen de los bienes públicos, entre otras¹¹⁶.

Esa ausencia regulatoria y doctrinal no deviene una declaración tácita de intrascendencia de la institución jurídica. Al contrario, el derecho de los bienes públicos y, más aún el dominio público, establece que se trata de

los medios materiales que utilizan las administraciones públicas para el cumplimiento de sus funciones y del interés general. Aún más, en la actualidad el derecho de

113 Esto tampoco es único de la República Dominicana. Dice Moreu Carbonell que "el régimen de los patrimonios públicos se halla marcado por una profunda incoherencia". ELISA MOREU CARBONELL, "El debate actual sobre el concepto y la naturaleza del dominio público en España", óp. cit., p. 68.

114 OLIVO RODRÍGUEZ HUERTAS, "Derecho administrativo dominicano y principios generales", *Revista de Derecho*, n.º 16, Montevideo: Universidad de Montevideo, 2009, p. 109. Disponible en línea: <http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Rodriguez-Huertas-Derecho-administrativo-dominicano-y-principios-generales.pdf> [consultado el 4 de marzo de 2019]. Dicho origen francés es vital para entender la adopción del dominio público en la República Dominicana y su evolución. No obstante, la Ley n.º 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo. G. O. n.º 10722 del 8 de agosto de 2013, al establecerse el modelo del Estado social y democrático de derecho en la Constitución de la República, proclamada el 26 de enero de 2010, el modelo ha girado hacia influencias españolas y latinoamericanas, pero arreciando la búsqueda de una identidad propia.

115 A partir de la referida Ley n.º 107-13, cfr. SIGMUND FREUND MENA, *Ley n.º 107-13 (comentada y anotada): sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración y de procedimiento administrativo*, Santo Domingo: Librería Jurídica Internacional, 2016; FRANKLIN CONCEPCIÓN, *Apuntada la Ley n.º 107-13, sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración y de procedimiento administrativo*, Santo Domingo: Editorial José M. Pérez Nery, 2016.

116 OLIVO RODRÍGUEZ HUERTAS, óp. cit., p. 105.

los bienes públicos se encuentra en una profunda transformación a nivel mundial. [...] desde hace dos décadas el debate se ha reactivado y ha ubicado este derecho en el corazón de la renovación del derecho administrativo¹¹⁷.

En pocas palabras, su importancia dice presente y su estudio dice urgente. Por eso, aunque este ensayo presenta ideas incipientes, la pretensión investigativa de responder, a largo plazo, qué es el dominio público en República Dominicana, cuál ha sido su evolución constitucional y legal, cómo se clasifica y cuál es su régimen jurídico y el elemento transversal que identifica a la figura¹¹⁸, se convierte para el autor en un arduo y atractivo reto académico que podría derivar en importantes aportes para la construcción de una teoría, la posibilidad de nuevos criterios sistemáticos y la renovación de las técnicas de gestión del dominio público en el derecho dominicano.

BIBLIOGRAFÍA

AMIAMA, MANUEL A. *Notas de derecho constitucional*, revisada y actualizada por Raymundo Amaro Guzmán, Santo Domingo: Editora Búho - Publicación del Tribunal Constitucional de la República Dominicana, 2016.

AMIAMA, MANUEL A. *Prontuario de legislación administrativa dominicana*, revisado, anotado y puesto al día por Raymundo Amaro Guzmán, 3.ª ed., Santo Domingo: Publicaciones SEAP, 2008.

ARIÑO, GASPAR. *Principios de derecho público económico*. Granada: Editorial Comares, 2004.

BARCOS, MARÍA FERNANDA. "El influjo del derecho indiano en la legislación sobre ejidos de la Provincia de Buenos Aires, 1782-1879", *Revista de Indias*, vol. 72, n.º 256, 2012.

CASSAGNE, JUAN CARLOS E IGNACIO M. DE LA RIVA. "Formación, trayectoria y significado actual del dominio público en la Argentina", en *El dominio público en Europa y América Latina* (pp. 254-298), Lima: RIBP - Círculo de Derecho Administrativo, Fernando López-Ramón y Orlando Vignolo Cueva (coords.), 2015.

CHEMAS, SERGIO. "El dominio público y los bienes públicos: Europa y América Latina. ¿El hijo sigue mirando al padre?", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 14, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015, pp. 223-236.

117 JULIÁN A. PIMIENTO ECHEVERRI, óp. cit., p. 37.

118 A sabiendas de que ese régimen común implica la elaboración profunda de los siguientes componentes: concepto y afectación, utilización y aprovechamiento, régimen exorbitante de disponibilidad y protección. ELISA MORELI CARBONELL, "El debate actual sobre el concepto y la naturaleza del dominio público en España", óp. cit., p. 68.

- CIPRIÁN, RAFAEL. *Tratado de derecho inmobiliario (bases constitucionales y legales; jurisprudencia, doctrina y procedimientos)*, 3.^a ed., Santo Domingo: Editora Centenario, 2010.
- CONCEPCIÓN, FRANKLIN. *Apuntada la Ley n.º 107-13, sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración y de procedimiento administrativo*, Santo Domingo: Editorial José M. Pérez Nery, 2016.
- CUELLO SHANLATTE, ROBINSON. *Estudio del derecho de propiedad y de los derechos reales inmobiliarios en la legislación dominicana*, Santo Domingo: s.d., 2010.
- DE GUERRERO MANSO, CARMEN. "Bases históricas y constitucionales del dominio público en España", *El dominio público en Europa y América Latina* (pp. 37-63), Lima: RIBP - Círculo de Derecho Administrativo, Fernando López-Ramón y Orlando Vignolo Cueva (coords.), 2015.
- DE LAS CASAS, BARTOLOMÉ. *Historia de las Indias*, t. 1, Santo Domingo: Sociedad Dominicana de Bibliófilos - Editora Corripio, 1977.
- FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, MARÍA DE LOS ÁNGELES. "La necesaria reformulación del concepto de dominio público en el ordenamiento jurídico español", *Revista Lecciones y Ensayos*, n.º 93, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2014, pp. 85-113. Disponible en línea: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/93/la-necesaria-reformulacion-del-concepto-de-dominio-publico-en-el-ordenamiento-juridico-espanol.pdf>. [Consultado el 25 de febrero de 2019].
- FREUND MENA, SIGMUND. *Ley n.º 107-13 (comentada y anotada): sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la administración y de procedimiento administrativo*, Santo Domingo: Librería Jurídica Internacional, 2016
- JORGE PRATS, EDUARDO. *Derecho constitucional*, vol. II, Santo Domingo: Amigo del Hogar, 2005.
- JORGE PRATS, EDUARDO. *Derecho constitucional*, vol. II, 2.^a ed., Santo Domingo: Ius Novum, 2012.
- LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO. "Los bienes públicos en la codificación civil latinoamericana", en *El dominio público en Europa y América Latina* (pp. 221-253), Lima: RIBP - Círculo de Derecho Administrativo, Fernando López-Ramón y Orlando Vignolo Cueva (coords.), 2015.
- LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO. "Teoría jurídica de las cosas pública", *Revista de Administración Pública*, n.º 186, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, pp. 9-51. Disponible en línea: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3802791.pdf>. [Consultado el 10 de marzo de 2019].

- MOLINA MARTÍNEZ, MIGUEL. *Las Capitulaciones de Santa Fe*, Almería: Universidad de Almería. Disponible en línea: <http://www2.ual.es/ideimand/las-capitulaciones-de-santa-fe/>. [Consultado el 10 de marzo de 2019].
- MONTAÑA, ALBERTO. *El concepto de servicio público en el derecho administrativo*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002.
- MOREU CARBONELL, ELISA. "Desmitificación, privatización y globalización de los bienes públicos: del dominio público a las 'obligaciones de dominio público'", *Revista de Administración Pública*, n.º 161, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, pp. 435-477.
- MOREU CARBONELL, ELISA. "El debate actual sobre el concepto y la naturaleza del dominio público en España", en *El dominio público en Europa y América Latina* (pp. 65-92), Lima: RIBP - Círculo de Derecho Administrativo, Fernando López-Ramón y Orlando Vignolo Cueva (coords.), 2015.
- MUESES, RENÉ. *Derecho administrativo dominicano*, Santo Domingo: La Filantrópica, 1979.
- ORTEGA POLANCO, FRANCISCO A. *Evolución y perspectivas del derecho administrativo en la República Dominicana* (tesis doctoral). Salamanca: Universidad de Salamanca, 2017. Disponible en línea: https://gedos.usal.es/jspui/bitstream/10366/133005/1/DDAFP_OrtegaPolancoFA_Evoluci%C3%B3nDerecho.pdf. [Consultado el 11 de marzo 2019].
- PERDOMO CORDERO, NASSEF. *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Dominicano 2012-2014*. Santo Domingo: Librería Jurídica Internacional, 2015.
- PERDOMO CORDERO, NASSEF. *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Dominicano 2015*. Santo Domingo: Librería Jurídica Internacional, 2015.
- PIMIENTO ECHEVERRI, JULIÁN A. *Derecho administrativo de bienes: los bienes públicos: historia, clasificación, régimen jurídico*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015.
- PIMIENTO, JULIÁN A. Y HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO. "Estado actual del dominio público en el derecho colombiano", en *El dominio público en Europa y América Latina* (pp. 353-365), Lima: RIBP - Círculo de Derecho Administrativo, Fernando López-Ramón y Orlando Vignolo Cueva (coord.), 2015.
- REAL FERRER, GABRIEL. "La solidaridad en el derecho administrativo", *Revista de Administración Pública*, n.º 161, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, pp. 123-179.
- RODRÍGUEZ HUERTAS, OLIVO. "Derecho administrativo dominicano y principios generales", *Revista de Derecho*, n.º 16, Montevideo: Universidad de Montevideo, 2009, pp. 105-122. Disponible en línea: <http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/>

uploads/2012/12/Rodriguez-Huertas-Derecho-administrativo-dominicano-y-principios-generales.pdf. [Consultado el 4 de marzo de 2019].

SANTAELLA QUINTERO, HÉCTOR. *El régimen constitucional de la propiedad privada y su garantía en Colombia* (tesis doctoral), Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2010. Disponible en línea: <http://tesisred.net/handle/10803/13062>.

SANTOFIMIO, JAIME ORLANDO. *Compendio de derecho administrativo*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018.

TEJERA, EMILIO. *Indigenismos*, t. II, Santo Domingo: Editora de Santo Domingo, 1977.

TRONCOSO DE LA CONCHA, MANUEL DE JESÚS. *Elementos de derecho administrativo*, 4.^a ed., revisada, actualidad y anotada por Raymundo Amaro Guzmán, Santo Domingo: Publicaciones ONAP, 1981.

VICENS BELLO, MARISOL. "Franja marítima: Necesaria coexistencia del dominio público y del respeto al derecho de propiedad", *Gaceta Judicial*, n.º 288, Santo Domingo, noviembre de 2010, pp. 58-62.