

VERITAS ET SCIENTIA



# Revista de CIENCIAS JURIDICAS

Departamento de Ciencias Jurídicas  
Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra  
Santiago, República Dominicana

ISSN 0379-8526

Comité de Redacción: Prof. Víctor José Castellanos E.

Br. Claritza Angeles

Br. Rafael Despradel

Br. Raquel Bueno

Br. Angel Cabrera

Br. Jomara Lockwart

Br. Félix Fernández

Tercera Epoca

## CONTENIDO

### Doctrina:

La Indemnización Previa:  
Un Principio en Retroceso

La Declaración de Utilidad  
Pública en Derecho Francés

Comentarios a la Exposición  
sobre la Indemnización Previa:  
Un Principio en Retroceso

La Declaratoria de Patrimonio  
Cultural y el Derecho de  
Propiedad

## DOCTRINA

### La Indemnización Previa: Un Principio en Retroceso

Dra. Rosina de Alvarado\*

La Constitución de la República Dominicana en el ordinal 13 del artículo 8, establece: "El derecho de propiedad. En consecuencia, nadie puede ser privado de ella sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, *previo pago de su justo valor determinado por sentencia de tribunal competente*. En los casos de calamidad pública, la indemnización podrá no ser previa". (...)

El principio establecido por la Constitución, es completado por las disposiciones de la legislación adjetiva. El Código Civil en su artículo 544, dispone: La propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas del modo más absoluto, con tal

\*) Egresada de la Pontificia Universidad Católica Maestra, Santiago de los Caballeros, República Dominicana.

que no se haga un uso prohibido por las leyes y reglamentos. El artículo 545 del mismo Código prevé: ***Nadie puede ser obligado a ceder su propiedad a no ser por causa de utilidad pública, previa justa indemnización pericial, o cuando haya discrepancia en la estimación, por juicio de tribunal competente***".

El derecho de propiedad a que se refieren la Constitución y el Código Civil, recae sobre muebles e inmuebles y aun cosas incorporales, como acertadamente señalan los profesores Suárez y Tejada: "Es un derecho genérico y se refiere a toda cosa que pueda ser objeto de apropiación personal por el hombre"<sup>1</sup>.

Así como el derecho de propiedad recae sobre muebles e inmuebles la privación de ese derecho teóricamente opera sobre los mismos bienes. Sin embargo, la privación de la propiedad de un bien mueble no conoce la extensión de la de los inmuebles y no tiene en nuestro ordenamiento jurídico un nombre específico<sup>2</sup>.

La privación del derecho de propiedad de un inmueble recibe el nombre de expropiación, no obstante, esta denominación sólo se aplica a los actos de privación de propiedad inmobiliaria dispuestos por el Poder Ejecutivo al amparo de las disposiciones jurídicas que norman las atribuciones presidenciales y que están contenidas en la Constitución de la República y en la ley 344 del 29 de julio de 1943.

Nuestro derecho conoce otras formas de cesión forzada de propiedad inmobiliaria que no reciben el nombre de expropiación<sup>3</sup>.

La ley 344, establece de manera detallada el procedimiento que permite la transferencia del derecho de propiedad del particular expropiado a la persona de Derecho Público expropiante<sup>4</sup>. Esos procedimientos, esos mecanismos, tienen por

objeto garantizar el respeto de los derechos individuales y manifiestan la preocupación del legislador por prevenir las arbitrariedades que puede cometer la Administración contra los particulares, mediante la institución de la expropiación<sup>5</sup>.

Del canon constitucional y de las disposiciones legales precedentemente citadas, resulta:

1.- Una persona (física o moral), puede ser privada del derecho de propiedad inmobiliaria, por causa de utilidad pública o interés social, mediante una decisión administrativa;

2.- La necesidad de proceder al pago de una justa indemnización, cuyo monto es fijado por evaluación pericial (avalúo), o por el tribunal, si hay disparidad de criterios sobre la cuantía de la misma.

La primera cuestión no ofrece ninguna dificultad. La utilidad pública o el interés social son apreciados y declarados por la Administración (el Poder Ejecutivo) de conformidad con los planes que se haya trazado y de las necesidades del conglomerado social.

Las nociones de utilidad pública y/o interés social, varían de una sociedad a otra y con cada época, pero es siempre la Administración cuya "finalidad es la protección de los derechos humanos y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse dentro de un orden de libertad individual y de justicia social compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos"<sup>6</sup>, quien tiene el poder de apreciar el contenido de los mismos y de fijar sus límites.

La ley 344 del 29 de julio de 1943, ya citada, en su artículo 1ro. dispone:

*"Cuando por causas debidamente justificadas la utilidad pública o interés social, el Estado, las*

*Comunes y el Distrito de Santo Domingo, debidamente autorizados por el Poder Ejecutivo, deban proceder a la expropiación de una propiedad cualquiera, el procedimiento a seguir será el indicado en la presente ley".*

Las causas de utilidad pública y de interés social<sup>7</sup> que el Ejecutivo aprecia libremente, determinan la expropiación para:

- facilitar el alojamiento de familias numerosas y necesitadas;
- luchar contra el desempleo;
- facilitar la accesión a la pequeña propiedad (reforma agraria);
- establecer instalaciones de educación general o deportiva;
- facilitar la organización de juegos deportivos olímpicos;
- permitir la explotación racional de las minas, saltos de agua, ríos;
- facilitar el establecimiento de aerodromos;
- protección de monumentos históricos, sitios y monumentos naturales.

En cuanto se refiere a la indemnización previa, la cuestión no se responde con igual facilidad y prontitud. En efecto, si es cierto que el principio de la indemnización previa, parece, prima facie, la condición sine qua non de la expropiación, no es menos cierto que nuestra propia realidad es reveladora de la inconsistencia de dicho principio. Muchos particulares se encuentran hoy en situación de víctimas porque a pesar de que la ley establece un procedimiento y las formalidades que deben ser observadas para llevar a cabo una expropiación, los mismos no garantizan la recepción de la indemnización que es correlativa, no digamos previamente, sino en un plazo razonable.

La forma artesanal, rústica del manejo de la Administración pública dominicana, obliga al cabildeo (tan caro a muchos connacionales) en esta materia como en otras, por la ausencia de un mecanismo seguro, legal, expedito, es decir, idóneo que permita la reparación adecuada a la privación del derecho de propiedad inmobiliaria, como es el espíritu y la letra de las disposiciones constitucionales y legales señaladas.

Por otra parte, hay que advertir que la idea más generalizada entre nosotros es que basta la declaración de utilidad pública que se acompaña siempre de una cláusula que ya es de estilo, donde se dice que hay urgencia en que el Estado tome posesión de los bienes así declarados, para que la expropiación cumpla todos sus efectos.

Con toda las expropiaciones que se han dictado en los últimos veinte años, los tribunales deberían conocer muchos casos de expropiación y sin embargo, no es así. De igual modo son criticables las técnicas de evaluación de los inmuebles porque las mismas no toman en cuenta los factores sociales y económicos que determinan el valor de los mismos, y cuando esta se hace, por otra parte, no se sabe si por ignorancia o malicia, el propietario recibe tardíamente el resultado de la indicada evaluación, con lo cual le impide de manera efectiva sus reparos a tiempo.

Independientemente de la renuencia del Estado es resarcir el perjuicio causado a los particulares expropiados<sup>8</sup>, en contradicción con los principios señalados y de la sumisión de los particulares a la buena voluntad de la Administración<sup>9</sup>, el principio de la indemnización previa no es un principio absoluto, inmutable, admite temperamentos que el mismo ordinal 13 del artículo 8 de la Constitución, es el primero en admitir cuando dispone los casos en los cuales la indemnización podrá no ser previa.

Por su parte, la ley 344 en su artículo 13 amplía la brecha por donde se cuelan muchas exacciones al establecer: "En caso de urgencia... podrán tomar posesión provisional de las propiedades en proceso de expropiación..." a lo que procede efectivamente el Estado, haciendo de la expropiación un mecanismo irreversible, sin indemnización justa ni previa<sup>9bis</sup>.

Nuestro ordenamiento jurídico, por otra parte, conoce otras formas de cesión forzada de propiedad inmobiliaria que por su naturaleza están exentas de indemnización, es el caso de la expropiación decretada por el Estado contra otra persona moral de Derecho Público, particularmente una persona moral territorial como son los Municipios (I); además, la legislación adjetiva prevé situaciones que se asemejan en cuanto a sus efectos a la expropiación pero que no conllevan para los particulares las garantías que la ley 344 prevé, estableciendo así otros modos de cesión forzada de propiedad inmobiliaria sin indemnización (II), como son las establecidas en la ley de Urbanización, Ornato Público y Construcciones (ley 675 del 14 de agosto de 1944); en la ley de Dominio de Aguas Terrestres y Distribuciones de Aguas Públicas (Ley 126 del 24 de abril de 1980) y otras, que establecen restricciones al uso y disposición de la propiedad inmobiliaria (III), en la cuales se excluye la indemnización.

### I. EXPROPIACION CONTRA UN MUNICIPIO

La expropiación es definida como "un procedimiento por el cual una colectividad pública aprehende unilateralmente la propiedad de un inmueble o de un derecho real inmobiliario y excepcionalmente de un derecho incorporal, con un fin de utilidad pública y mediante el pago de una

indemnización justa y previa"<sup>10</sup>. El profesor Waline, la define como "un procedimiento por medio del cual una persona administrativa constriñe a un propietario a cederle derechos generalmente de carácter inmobiliario, de los cuales ella tiene necesidad para un objeto de utilidad pública"<sup>11</sup>.

De las definiciones precedentes así como de los textos legales relativos a la misma, resulta que la expropiación es una institución fundamentalmente concebida para ser ejercida contra los particulares, personas físicas o morales; la ley que rige destinatarios<sup>11bis</sup>. Ante el silencio de la ley, no es ocioso preguntar si el Estado puede expropiar un inmueble propiedad de otra persona moral de Derecho Público, verbigracia, un Municipio.

La doctrina francesa señala que todos los inmuebles son susceptibles de expropiación, entre los cuales señala los pertenecientes al dominio privado de las colectividades<sup>12</sup>, esa misma doctrina excluye de la expropiación de los bienes del dominio público de los Municipios. La doctrina dominicana está conteste también en que la medida de expropiación puede ser dictada contra un Municipio, en ese sentido los profesores Troncoso De la Concha<sup>13</sup> y Amiama<sup>14</sup>, plantean la posibilidad de que un Municipio haya expropiado a un particular y posteriormente sobre el mismo inmueble, el Estado proceda a la expropiación, situación esta que dichos autores denominan expropiación sobre expropiación. La hipótesis considerada por los indicados autores, es una especie de expropiación gradual, secundaria. Los profesores citados no parecen considerar la posibilidad de que el Estado al expropiar un inmueble municipal, realice una expropiación originaria, principal, a lo cual nada se opone en nuestro ordenamiento jurídico<sup>15</sup>.

En efecto, el Estado llamado a satisfacer las

necesidades de interés general, puede verse obligado en el cumplimiento de dicha finalidad a utilizar un inmueble de propiedad municipal. Es evidente que sobre los inmuebles municipales, igual que sobre los inmuebles de los particulares, varios actos de transferencia de propiedad son posibles: donación, permuta, expropiación.

La permuta y la donación de inmuebles municipales a favor del Estado, sólo son posibles cuando el Ejecutivo y el Municipio se encuentran en los mejores términos<sup>16</sup>; pero además hay que considerar que ambos actos traslativos de propiedad, están sometidos al requisito de la autorización previa que debe otorgar el Ejecutivo, requisito que hace inoperante la utilización de una cualquiera de estas soluciones cuando van a realizarse en favor del Estado. Esas dos vías son posibles, en sentido estricto, cuando la persona pública que va a recibir el inmueble no es el Estado.

Queda entonces la expropiación. La cuestión fundamental a este respecto es, si la expropiación dictada contra un Municipio sigue los mismos lineamientos que las dictadas contra los particulares. Responder esta interrogante requiere establecer primero cuáles son los fines que persigue el Estado y los medios empleados para alcanzarlos (a) y la naturaleza jurídica de las relaciones que ligan al Estado con los Municipios (b).

#### **a) Los fines de la Administración y los medios utilizados para alcanzarlos**

De la economía general de la legislación dominicana y de los principios generales del Derecho, resulta que el Estado (la Administración) persigue fines distintos y superiores a los de los particulares. En efecto, ya vimos que el artículo 8

de la Constitución establece claramente la finalidad de la Administración, finalidad que se describe perfectamente con la expresión "satisfacción de las necesidades de interés general".

Esa finalidad implica la utilización de medios distintos a los que usan los particulares (poder de modificación unilateral de la situaciones jurídicas, privilegio previo, privilegio de ejecución), que colocan a la Administración en una situación preeminente frente a los particulares. Diferentes reglas jurídicas, por otra parte, se encargan de destacar esa posición privilegiada, entre las cuales a título de ejemplo, citamos: las que determinan un modo especial de notificar los actos procesales al Estado y los Municipios<sup>17</sup>; diferente modo de realizar los procedimientos de cobro de los créditos del Estado<sup>18</sup>; establecimiento de una jurisdicción especializada, distinta y separada del orden judicial, para conocer de los litigios a que da lugar la actividad administrativa<sup>19</sup>; procedimientos expedito y acelerado para transferir al Estado el derecho de propiedad de los terrenos recibidos por cuota parte<sup>20</sup>; el principio de la inembargabilidad de las personas públicas<sup>21</sup>; mayores obligaciones contractuales<sup>22</sup>; establecimiento de requisitos especiales para contratar<sup>23</sup>. De ello se sigue que para que el Estado se encuentre en la misma situación que los particulares, el legislador tiene que establecerlo de manera expresa. Igual regla se sigue con los Municipios y las demás personas públicas. Entonces cuando el Estado expropia un inmueble municipal, el Municipio debe ser tratado conforme lo establece la ley 344? Las disposiciones citadas indican que cuando se está en presencia de una expropiación dictada contra un Municipio, ésta no puede seguir las mismas reglas que las de los particulares; a ello se opone la naturaleza de las relaciones que ligan a los Municipios con el Estado.

## b) Naturaleza de las relaciones de los Municipios con el Estado

La Constitución de la República consagra: "El gobierno del Distrito Nacional y el de los Municipios estarán cada uno a cargo de un Ayuntamiento" (...) "Los Ayuntamientos, así como los Síndicos, son independientes en el ejercicio de sus funciones" (...)<sup>24</sup>.

Esas disposiciones expresan que el Municipio es una colectividad territorial descentralizado y que el Síndico es una autoridad local descentralizada, es decir, que no es funcionario del Estado. La descentralización, así como la centralización son "tendencias de política administrativa, ligadas a la historia, al régimen constitucional, a las necesidades prácticas"<sup>25</sup>. Decir que un Municipio es una colectividad descentralizada, significa que "la ley ha acordado a órganos elegidos de una colectividad personalizada, poder de decisión sobre todo o parte de los asuntos locales"<sup>26</sup>.

La descentralización supone que entre las necesidades que la Administración tiene que satisfacer, hay necesidades que son comunes al conjunto de la población —todos los dominicanos tenemos necesidad de electricidad, de escuelas, de tribunales y otras necesidades que son particulares a una colectividad determinada recogida de basura, ornato público, transporte—, es decir, se establece una distinción entre los asuntos nacionales y los asuntos locales.

Por otra parte, la descentralización se caracteriza por el otorgamiento de la personalidad moral de Derecho Público, que comporta la autonomía financiera<sup>27</sup>. Por último, en la descentralización los órganos encargados de los asuntos locales son elegidos por la colectividad<sup>28</sup>.

Todos esos atributos de la descentralización, que en cierta medida se confunden con los de la personalidad moral de Derecho Público, conforman lo que se llama la autonomía municipal<sup>29</sup>. Ahora bien la descentralización, que como dicen los tratadistas es la autonomía, pero no la independencia<sup>30</sup>, comporta el control ejercido por el Estado sobre la colectividad, para mantener la necesaria unidad nacional y el respeto de las comunidades de las cuales se compone la colectividad local. Ese control recibe el nombre de control de tutela administrativo<sup>31</sup>.

El control de tutela sobre los Municipios, los ejerce entre nosotros, el Poder Ejecutivo al tenor de lo que dispone el artículo 55 de la Constitución, la ley de Organización Municipal y otras leyes que se refieren a la cuestión municipal<sup>32</sup>.

El control de tutela, "es necesario tanto en interés del Estado que debe salvaguardar su unidad política y velar por el respeto de la ley, como en interés de la persona descentralizada, primera víctima de la mala gestión de sus representantes y en interés de los individuos que pueden tener necesidad de protección contra la autoridad descentralizada"<sup>33</sup>.

En ejercicio de ese poder de tutela, el Poder Ejecutivo examina las enajenaciones propuestas por los Municipios, autorizando las mismas cuando convienen a los intereses municipales y rehusándola cuando les perjudica<sup>34</sup>. Además el poder de tutela determina que el Estado otorgue a los Municipios subsidios, subvenciones y donaciones con los cuales las colectividades locales descentralizadas satisfacen las necesidades de interés general locales. En otras palabras, el Estado viene en auxilio de los Municipios, sea a solicitud de éstos, sea por iniciativa propia, para permitirles cumplir con la misión que les es confiada.

Ahora bien, si el control de tutela implica que las enajenaciones municipales, a cualquier título que sean, están sometidas a la autorización previa del Poder Ejecutivo, si éste, en esa misma virtud, provee de recursos económicos a los Municipios, cómo concebir entonces, que en caso de una expropiación decretada por el Estado contra un Municipio, la autoridad expropiante autorice a la autoridad expropiada a recibir el pago del precio que debe pagar la misma autoridad expropiante?

De los conceptos expuestos se desprende que la expropiación de un inmueble municipal, sigue reglas propias, diferentes a las reglas de la expropiación contra los particulares. Entre las reglas que parecen sin lugar a dudas, descartadas son las que se refieren a la intervención de los tribunales del orden judicial dentro de los términos y el procedimiento consignado en la ley 344 y el pago de la indemnización. Ello resulta así porque dichas reglas han sido establecidas en provecho exclusivo de los particulares, cuya protección organiza el legislador en la ley sobre Procedimiento de Expropiación, teniendo en cuenta la magnitud de los poderes de que dispone la administración, los cuales conviene circunscribir en límites bien precisos<sup>35</sup>. El procedimiento previsto en la ley 344, que debe ser seguido ante un Juez de Primera Instancia o ante el Tribunal Superior de Tierras cuando se trata de terrenos registrados, se sigue cuando no hay acuerdo sobre el valor de la propiedad, según lo establece el artículo de dicha ley. La ley es muda respecto a la transferencia del derecho de propiedad cuando hay acuerdo sobre el valor del inmueble<sup>36</sup>.

Se observa que la dificultad de intervención judicial en los términos planteados por la ley 344 es casi insalvable, ya que es el Estado que fija mediante el avalúo, el precio del inmueble y es el

Estado también que autoriza a los Municipios a transferir el derecho de propiedad de los bienes municipales, cuando es conveniente a los intereses del Municipio considerado. No hay posibilidad entonces, que el Municipio discuta el valor fijado al inmueble por las autoridades del Poder Central. Independientemente del proceso de fijación del valor del inmueble, el principio de la indemnización previa es el resarcimiento del perjuicio causado con la privación de la propiedad de un particular que tiene con el Estado las relaciones normales que tenemos todos los ciudadanos. El Municipio, por el contrario, mantiene con el Estado una relación bi-unívoca en la cual el Estado contribuye de manera notable e importante a la subsistencia del primero. Pero aun considerando que el principio de la indemnización previa se aplicase a las expropiaciones dictadas contra los Municipios, su aplicación sería poco menos que imposible, ya que el Estado podría, con toda razón, dejar de entregar un subsidio de los normales que entrega a los Municipios y determinar que esa es la indemnización adecuada y justa para el Municipio expropiado.

Si el procedimiento establecido por la ley 344 no es aplicable a los Municipios, si no se aplica tampoco con el principio de la indemnización previa, siendo sin embargo, posible la expropiación, queda por resolver la cuestión de la transferencia del derecho de propiedad del inmueble expropiado del Municipio al Estado. Es evidente que esa transferencia debe hacerse con la intervención de algún órgano oficial, jurisdiccional o no, pero cómo?

A simple vista parece que no hay muchas vías que puedan emplearse en la hipótesis considerada en razón del silencio de la ley 344 al respecto. Hay que buscar entonces cómo se puede operar la

transferencia del derecho de propiedad de un inmueble municipal expropiado. A este respecto, la solución más acertada parece ser proceder con arreglo a lo que dispone el artículo 194, párrafo I de la ley de Registro de Tierra<sup>37</sup>, que prevé

*“Cuando el Estado haya confiscado o confiscado inmuebles o derechos inmobiliarios registrados, el Registrador de Títulos correspondiente, a requerimiento de la Secretaría de Estado de Finanzas, procederá a cancelar el Certificado en favor del Estado en dicho libro, donde conste que los duplicados de Títulos que se hayan expedido quedan sin ningún valor ni efecto y procederá en consecuencia, a expedir un duplicado de este Certificado a favor del Estado”.*

No se nos escapa que las críticas a esta solución no se harán esperar, ante la comparación entre dos instituciones jurídicas disímiles. Podrá objetarse que la confiscación es una sanción, es cierto, pero la expropiación si no es una sanción en sí misma, es lo más parecido a ella, ya que ella (la expropiación) tiene por efecto, sustraer a las autoridades municipales los bienes que están a su disposición, sea como medida de protección al Municipio contra la mala gestión de sus representantes, sea con la finalidad de levantar en los terrenos así adquiridos obras de utilidad pública o interés social. Además en todos los casos, la expropiación es esencialmente una sanción, ya que ella priva a un individuo de su derecho sobre el inmueble, además de que si hubiera habido acuerdo, no habría sido necesario obligatorio a ceder forzosamente su propiedad.

La solución encontrada en el artículo 194, párrafo I de la ley de Registro de Tierras puede extenderse a los terrenos no registrados, haciendo los ajustes necesarios. Otra solución en cuanto a estos inmuebles sería utilizar el procedimiento

establecido en la ley 126 del 24 de abril de 1980, en el cual la autoridad que interviene es un Juez de Paz que levanta el acta de cesión amigable o en ausencia<sup>38</sup>.

Se advierte que el cacareado principio de la indemnización previa que es exhibido como bandera del Estado Liberal, de Derecho, respetuoso de los derechos y libertades individuales, es un principio que ha ido reduciéndose con el paso de los años, y que sólo se aplica (con mucha suerte) en casos especiales, como lo demuestran otros modos de cesión forzada que el legislador hace pesar sobre la propiedad inmobiliaria.

## II. OTROS MODOS DE CESION FORZADA

El artículo 545 del Código Civil, y citado, estipula que nadie puede ser obligado a ceder su propiedad a no ser por causa de utilidad pública previa justa indemnización. Ese es el principio. Sin embargo, nuestro derecho conoce formas de cesión forzada sin indemnización de ningún tipo.

Las principales formas de cesión forzada impuestas a la propiedad inmobiliaria son las que resultan de las leyes 675 del 14 de agosto de 1944, sus reglamentos y modificaciones (a) y 126 del 24 de abril de 1980 (b). Ambas leyes contienen disposiciones que ponen de manifiesto una vez más, que el principio de la indemnización previa no es de aplicación estricta, rigurosa, que dicho principio está lejos de constituir una verdadera garantía para los particulares. En efecto, ambas leyes obligan a los particulares (personas físicas o morales) a ceder su propiedad inmobiliaria sin el pago de previa y justa indemnización.

Las dos leyes citadas aunque obligan a ceder la propiedad sin indemnización previa, reposan sin

embargo, sobre fundamentos diferentes como veremos a continuación.

#### a) La ley 675 del 14 de agosto de 1944

La ley 675 del 14 de agosto de 1944<sup>39</sup>, llamada Ley de Urbanización, Ornato Público y Construcciones, establece las condiciones en las cuales deben realizarse las edificaciones. Así mismo contiene las obligaciones a que están sometidos los particulares, es decir esta ley establece una reglamentación, una política de urbanismo y ornato público. La ley 675, es completada por la ley de Organización Municipal.

El artículo 1ro. de la indicada ley 675, dispone que toda persona o entidad que se disponga a urbanizar un terreno debe presentar a la autoridad municipal competente un proyecto que contenga las especificaciones relativas a la zonificación, articulación general, trazado de vías, formación de manzanas y lotes, edificaciones, paisaje, recreo, ornato público, seguridad pública, requisitos para construcciones; cálculos en las mismas.

De dichas especificaciones resultan cargas para los particulares de naturaleza diversa. En efecto, el constructor o urbanizador debe declarar qué destino dará al proyecto, y su división en sectores residenciales, industriales, comerciales, públicos, de recreo, etc. En la formación de las manzanas y lotes debe disponer de lotes reservado para edificios públicos, culturales y de servicios sociales, formación de un centro local o determinados sectores para el comercio, así como destinar terrenos para parques, juegos deportivos y obras similares.

La magnitud de la carga impuesta al terreno destinado a urbanización, resulta del artículo 6 de la indicada ley que dispone:

**Art. 6.**— *“Cuando una persona o entidad somete al Consejo Administrativo del Distrito de Santo Domingo o a la autoridad municipal un proyecto de ensanche o urbanización, se entenderá de pleno derecho que lo hace renunciando en favor del dominio público, en el caso de que sea aprobado, de todos los terrenos que figuren en el proyecto destinados para parques, avenidas, calles y otras dependencias públicas. Aprobado el proyecto, las autoridades podrán utilizar inmediatamente dichos terrenos para tales finalidades, sin ningún requisito”.*

El párrafo III del artículo 20 de la ley 675 comentada, establece que los Ayuntamientos por resoluciones aprobadas por el Poder Ejecutivo podrán establecer para las ciudades de su jurisdicción requisitos de construcción. La ley de Organización Municipal recoge esta disposición e incluye entre las atribuciones de los Ayuntamientos establecer normas y planos reguladores para la urbanización, el ensanche y la urbanización de las ciudades, villas y poblados.

Los Ayuntamientos han cumplido parcialmente con la obligación puesta a su cargo, incumplimiento que se observa en el crecimiento desordenado de las ciudades y en la ausencia de un plan regulador que ordene los sitios residenciales, industriales y comerciales.

Por el otro lado de esta falta de diligencia, los Ayuntamientos han sido notoriamente diligentes, ágiles, en dar cumplimiento a lo que disponen los artículos 1 y 6 de la ley 675, es decir, en procurar la entrega de las áreas destinadas a parques, juegos, deportes, etc.

Como se observa esas disposiciones establecidas sobre la propiedad inmobiliaria privada, una carga en el sentido que contiene el artículo 637 del Código Civil, una servidumbre, que

es establecida por la ley con un fin de utilidad pública municipal.

La servidumbre establecida por la ley 675, es lo que se llama una servidumbre administrativa de urbanismo, que se diferencia de las servidumbres del Derecho Civil, primero, en que éstas se establecen en beneficio de un particular, segundo, que las faltas contra ellas, pueden dar lugar a sanciones civiles; las servidumbres administrativas se establecen, por el contrario, con un fin de utilidad pública sea nacional o municipal y las faltas contra ellas son sancionadas penalmente<sup>40</sup>

Es evidente que las reglas de urbanismo fijadas por la ley y los reglamentos municipales tienen una gran incidencia en el valor de los inmuebles. La zonificación, los coeficientes de constructibilidad, el trazado de las vías y la diversas medidas de conservación y reserva tomadas con miras al interés general contribuye al encarecimiento de los terrenos a urbanizar. Naturalmente los urbanizadores traspasan a los adquirentes los costos que esas medidas entrañan, lo que debe haber influido, suponemos en la fijación porcentual de las llamadas zonas verdes y de equipamiento<sup>41</sup>. "La propiedad no es un robo: Es un derecho legítimo, entonces a falta de compensación, sea en naturaleza, sea en especies, una operación de urbanismo no podría resultar gratuita arruinando los propietarios sometidos a ella"<sup>42</sup>.

Contrariamente a lo que ocurre en Francia, donde la servidumbre administrativa no opera la desposesión, en nuestro sistema de derecho es de la naturaleza misma de esta servidumbre, como lo consagra el artículo 6 de dicha ley. Estableciendo un modo particular de cesión forzada de propiedad inmobiliaria.

La cesión forzada, la desposesión consagrada por la ley 675, está acompañada de indemnización previa y justa? La ley es muda al respecto y en la práctica los urbanizadores la aceptan sin rechistar, sin parar mientes en el postulado del ordinal 13 del artículo 8 de la Constitución, que establece la obligatoriedad de la indemnización previa y justa a toda privación del derecho de propiedad.

La exclusión de indemnización en las servidumbres administrativas de urbanismo, rompe con el principio establecido en el artículo 100 de la Constitución que prevé la igualdad de todos los dominicanos, una de cuyas manifestaciones más eficaces es la igualdad ante las cargas públicas. El rompimiento del principio de la igualdad en detrimento de uno o más ciudadanos, es la base, el fundamento de la responsabilidad de la administración, "en la medida en que hay discriminación, se impone una indemnización, eventualmente compensada por una carga que grave "a los privilegiados". No hay discriminación que sea justa sin tomar en cuenta los daños causados a unos y los favores acordados a los otros. El mesianismo del interés general no hace más que ocultar la preocupación de eficacia"<sup>43</sup>.

En Francia hay textos legales que excluyen la indemnización en el caso de las servidumbres de urbanismo, sin embargo, si "de esa servidumbre resulta una modificación al estado anterior de los lugares que determine un daño directo, material y cierto", la administración debe indemnización; esta previsión legal del Código de Urbanismo, recoge el principio establecido por el Consejo de Estado desde 1924, según el cual "todo acto del Poder Público abre derecho a reparación cuando resulta de él un daño directo, material y especial"<sup>44</sup>.

Las servidumbres instituidas por aplicación de

los textos de urbanismo no abren derecho a ninguna indemnización comprendiendo en ello la interdicción de construir en ciertas zonas o borde de las vías<sup>45</sup>. La exclusión de la indemnización es la base del sistema<sup>46</sup>. Por otra parte, es necesario considerar aquí que la negativa de indemnización no está en función de la poca importancia del daño, sino al contrario de su gran importancia<sup>47</sup>. Así mismo los tratadistas franceses señalaron que en las principales servidumbres de urbanismo en interés del dominio público, "se trata en primer lugar, de emplazamientos reservados para las vías, espacios verdes, obras públicas, instalaciones de interés general. Pero el propietario del terreno reservado puede demandar a la colectividad o establecimiento público beneficiario de la reserva de propiedad proceder a la adquisición del terreno antes de la expiración del plazo de tres años a partir de la fecha de la demanda"<sup>48</sup>, cuestión esta que es resuelta de manera expedita entre nosotros por el artículo 6 de la ley 675.

La ley 675 no contiene exposición de motivos, no se conoce, en consecuencia, el fundamento de la cesión forzada de derechos inmobiliarios que ella consagra. Con dicha ley, sin embargo, el legislador hizo caso omiso del principio de la indemnización, revelando una vez más la relatividad del mismo, que puede ser descartado por el legislador privando a los particulares de la garantía constitucional.

#### **b) La ley 126 del 24 de abril de 1980**

La ley sobre Dominio de Aguas Terrestres y Distribución de Aguas públicas (126 del 24 de abril de 1980), establece otro modo de cesión forzada de propiedad inmobiliaria, en el cual excluye el pago de indemnización previa y justa.

El artículo 2 de dicha ley prevé:  
*"En los casos en que el Estado construya obra de riego, éstas serán pagadas por los propietarios de los terrenos beneficiados en una proporción equitativa al beneficio obtenido por el terreno o a la inversión realizada para la ejecución de la obra. Estos pagos se harán con parte proporcional del mismo terreno beneficiado"...* (...)

Esta ley no contiene exposición de motivos, pero resulta de su redacción, que la cesión forzada de propiedad inmobiliaria que ella establece reposa sobre un fundamento diferente al establecido en la ley 675. En efecto, ella descansa sobre la idea de pago de las obras construidas por el Estado.

La indicada ley establece un modo de pago que guarda grandes similitudes con el que se establece en las concesiones de construcción de obras públicas o de servicio público, en las cuales un particular construye una obra pública y recibe el pago de los usuarios de la obra<sup>49</sup>.

Así mismo se pone de manifiesto en la comentada ley la noción dejando de lado las dos primeras, cuyo estudio corresponde fundamentalmente al Derecho Civil, nos detendremos en las servidumbres que tienen su origen en obligaciones impuestas por la ley. La base legal de dichas servidumbres se encuentra en los artículos 649 y 650 del Código Civil, que textualmente dicen así:

**Art. 649.**— *"Las servidumbres establecidas por la ley, tienen por objeto la utilidad pública de los particulares.*

**Art. 650.**— *"Las que se establezcan con motivo de utilidad pública o comunal, tienen por objeto la senda a orilla de los ríos, la construcción de los caminos y otras obras públicas o comunales".*  
*"Todo lo que se refiere a esta clase de*

*servidumbre está determinado por leyes o reglamentos particulares*".

Esas servidumbres que tienen su origen en obligaciones impuestas por la ley, reciben el nombre de servidumbres administrativas. Esas servidumbres de utilidad pública o servidumbres administrativas no están sometidas a las reglas del derecho civil y corresponden a un régimen derogatorio del derecho común<sup>50</sup>.

Las servidumbres administrativas —dicen los tratadistas— se analizan esencialmente en obligaciones de no hacer, de dejar hacer, y excepcionalmente de hacer de las personas sometidas a ellas.

La redacción de la parte in fine del artículo 650 del Código Civil, parece indicar que estas servidumbres pueden ser establecidas por una ley propiamente dicha o mediante un reglamento o acto administrativo.

En Francia hasta la promulgación de la Constitución de 1958, las servidumbres administrativas sólo podían ser establecidas por una ley. Después que la Constitución de 1958 estableció materias reservadas al legislador y extendió el ámbito del reglamento, la doctrina admite que pueden ser establecidas por un reglamento, en razón de que el establecimiento de servidumbres no figura dentro de las materias que el Contribuyente reservó al legislador<sup>51</sup>.

En la República Dominicana no se ha discutido nunca el modo de establecimiento de las servidumbres. Ellas resultan siempre de la ley, aun cuando no existen materias reservadas al legislador o al Ejecutivo<sup>52</sup>. Sin lugar a dudas, esta restricción implícita al poder reglamentario del Poder Ejecutivo proviene de la gran desconfianza que todos sentimos por esa norma jurídica<sup>53</sup>. Ella ha determinado que las cuestiones relativas a la propiedad in-

mobiliaria siempre han sido materia de la ley, y felizmente ocurre así, ante los extensos poderes de que dispone el Ejecutivo<sup>54</sup> (que bien usados son poderosos y temibles), es de temer que pueda éste afectar la propiedad inmobiliaria fuera de los límites fijados en la ley de expropiación, imponiendo cargas a la propiedad inmobiliaria privada. De ello resulta que la única facultad de que dispone el Ejecutivo en cuanto se refiere a la propiedad privada es la de dictar el decreto de expropiación o de declaración de utilidad pública y/o interés social cuya ejecución está a cargo de los tribunales.

La doctrina discutió durante largo tiempo la naturaleza jurídica de la carga impuesta a una propiedad inmobiliaria con motivo de una ley<sup>55</sup>, hoy ese debate parece una discusión de escuela en el cual los privatistas lucían demasiado apegados a la letra de la ley. Es comunmente admitido que las restricciones que las normas legales imponen a una propiedad es una servidumbre desde cualquier punto de vista que se mire, la cual excede en magnitud, proporción y duración las que resultan de la situación de los predios.

La existencia de servidumbres administrativas reposa sobre dos nociones fundamentales: en primer lugar el interés general; en segundo lugar el dominio eminente. La primera noción resulta claramente de la redacción del Código Civil que establecen cuáles son las servidumbres que tienen su origen en la ley. Esas servidumbres son relativas a la orilla de los ríos, la construcción o reparación de los caminos y otras vías públicas para la utilidad pública. El principio general del Código es recogido y reglamentado por la Ley de Vías de Comunicación (a); la noción de dominio eminente es puesta de relieve en la supra indicada ley, recibe significación especial en la Ley Minera (b).

### a) La Ley de Vías de Comunicación

La ley de Vías de Comunicación<sup>56</sup>, constituye sin lugar a dudas, una de las piezas legislativas más amplias y acabadas, contiene un total de 341 artículos en los cuales reglamenta todo lo relativo a las comunicaciones terrestres, fluviales, marítimas, telegráficas, telefónicas y radiofónicas; con lo cual es satisfecha la necesidad de comunicación interna y externa que tenemos los dominicanos, es decir el interés general.

La ley 1474 establece para satisfacer esa necesidad diversas cargas y restricciones a la propiedad inmobiliaria. La primera de ellas resulta de la apertura, de limitación y clausura de calles, caminos y carreteras y que para mayor facilidad en la denominación, hemos llamado servidumbre de alineación. La ley reglamenta el ancho de los caminos y carreteras dependiendo si son del Estado, intercomunales y vecinales.

El ancho de los caminos y carreteras incide de manera evidente en los predios vecinos, en este sentido el artículo 17 de la ley 1474 dispone:

**Art. 17.**— *“Cuando a consecuencia de la alineación de las calles, caminos y carreteras, se determina que terrenos construidos forman parte de la vía pública, sin que se pueda establecer que los propietarios hayan invadido los derechos de dicha vía, tales propietarios no podrán hacer, sobre las construcciones existentes, ninguna reconstrucción o reparación con excepción de las de simple mantenimiento”.*

Esta disposición se complementa y amplifica con las estipulaciones del artículo de la ley 675 sobre Urbanización, Ornato Público y Construcciones, que establece también una servidumbre de alineación pero limitada a las ciudades y poblados.

La servidumbre de alineación comprende además la franja de diez metros a ambos lados de la vía; pero la ley no trata estas restricciones como servidumbre.

La ley consagra un capítulo a las servidumbres en provecho de los caminos y carreteras entre la cuales establece:

- a) Servidumbre de tránsito y acarreo a que están sujetos los predios rústicos de los materiales necesarios para la construcción y conservación de caminos y carreteras. (**Art. 21**);
- b) Servidumbre de paso para el estudio y reconocimiento y localización de las obras y trabajos requeridos por los caminos y carreteras. (**Art. 21**);
- c) Recogida de aguas provenientes de las lluvias y filtraciones de las zanjas y caminos, que deben salir a los predios vecinos. (**Art. 22**);
- d) Tierras extraídas de las zanjas de los caminos. (**Art. 23**);
- e) Ocupación provisional de predios colindantes en caso de obstrucción o destrucción de las carreteras y caminos.

Por otra parte la ley establece otras cargas cuando se trata de comunicaciones por agua. La servidumbre que resulta del capítulo II del Título IV de la indicada ley tienen doble naturaleza. De un lado se establecen servidumbres de dejar hacer y por otro de no dejar hacer.

Las servidumbres de dejar hacer están establecidas en el artículo 53 y son:

- a) de salvamento, para la ocupación transitoria del terreno necesario a las operaciones de salvamento de las personas y bienes que naufraguen;

b) de amarre, para la fijación de los cabos de amarre de las embarcaciones que lo requieran y los objetos flotantes de tránsito, así como de las maromas o cables necesarios para el establecimiento de las barcas de paso;

c) de depósito, para las personas y bienes naufragados y para las maderas u objetos conducidos a flote cuando esta medida fuere requerida para evitar que las avenidas arrebaten dichas maderas u objetos. En este último caso, los dueños o conductores deberán abonar a los propietarios ribereños los daños y perjuicios que procedan en la forma que determinen los reglamentos.

La comunicación por agua determina además para los propietarios de los predios ribereños, una servidumbre de no hacer. De conformidad con el artículo 49 de la ley 1474 del 22 de febrero de 1938, modificado por la ley 305 del 21 de mayo de 1968; están afectados por una servidumbre non aedificandi, la faja de terreno denominada zona marítima, o sea la que se halla paralela al mar de sesenta metros de ancho, medidos desde la línea a que asciende la pleamar ordinaria hacia la tierra y que abarca, salvo los derechos de propiedad que al presente existan, todas las costas y playas del territorio dominicano.

La servidumbre non aedificandi abarca todo tipo de construcciones, aun las provisionales; pero la misma puede ser excluida por autorización del Poder Ejecutivo.

Esa misma servidumbre afecta los márgenes de los ríos navegables o flotables en una zona de tres metros contados desde el nivel de las mayores avenidas ordinarias que experimenten dichos ríos. Una particularidad hay que señalar en cuanto se

refiere a la servidumbre de la zona marítima. La zona de los sesenta metros señalado está sujeta a la navegación marítima "o a cualquier otro uso público" que fijen los reglamentos del Poder Ejecutivo, lo que significa que no es una simple servidumbre non aedificandi lo que ella consigna, sino además una cesión forzada de derechos inmobiliarias sin indemnización, cuando el Estado hace "otro uso público". Hay que recordar que el propietario conserva su derecho sobre el inmueble, pero no tiene el goce y disposición del mismo si no es con la autorización del Poder Ejecutivo.

#### **b) La Ley Minera**

El Código Civil en el artículo 552 prevé:

*"La propiedad del suelo comprende la de la superficie y la del subsuelo.*

*El propietario puede hacer en la superficie todas las plantaciones y obras que crea convenientes, con las excepciones establecidas en el título de las servidumbres.*

*Puede hacer en el subsuelo todas las fábricas y excavaciones que juzgue oportunas, y sacar de ellas cuantos productos puedan darle, con sujeción siempre a las modificaciones establecidas en las leyes y reglamentos de minas y policía".*

La Constitución de la República en su artículo 103 dispone:

**Art. 103.**— *"Los yacimientos mineros pertenecen al Estado y sólo podrán ser explotados por particulares en virtud de las concesiones o los contratos que se otorguen en las condiciones que determine la ley".*

Sobre esta disposición viene a superponerse la Ley Minera<sup>57</sup>, cuyo artículo 1ro. establece:

*“Las sustancias minerales de toda naturaleza, que se encuentren en el suelo y el subsuelo del territorio nacional y en el suelo y subsuelo del mar territorial, pertenecen al Estado”.*

Es evidente que si esas sustancias pertenecen al Estado, sólo éste puede autorizar que se localicen esos minerales, como expresa el artículo 3 de la indicada ley:

*“El derecho de explorar, explotar o beneficiar las sustancias minerales se adquiere originalmente del Estado, mediante concesiones o contratos otorgados conforme a las prescripciones de esta ley”.*

Estos artículos que acabamos de transcribir son los que dan significación especial y noción de dominio eminente<sup>58</sup>; noción que por otra parte, es ratificada con las diversas cargas que la ley afecta la propiedad inmobiliaria privada.

En primer lugar, la Ley Minera establece una servidumbre de tránsito para efectuar reconocimientos superficiales en cualquier propiedad que no haya sido objeto de una concesión anterior. La ley prevé la manera de vencer la resistencia de los propietarios de los terrenos objeto de la servidumbre señalada, con la intervención del Director General de Minería, quien después de escuchar las partes autorizará o no el reconocimiento.

La servidumbre de reconocimiento se modifica y transforma cuando en el terreno objeto de la misma se encuentran sustancias minerales y se convierten en servidumbre subterráneas y superficiales para facilitar la obtención más económica de la extracción de los minerales y desague o la ventilación de las obras mineras.

Independientemente de las servidumbres de dejar hacer ya señaladas, la ley consigna la servidumbre de paso natural de las aguas. Es bueno advertir que la Ley Minera es

particularmente cuidadosa con la situación de los particulares dueños de los terrenos. En efecto, el concesionario debe requerir la autorización del dueño del terreno para proceder a hacer los trabajos. Así mismo, la ley es cuidadosa en cuanto a la reparación del daño causado a la superficie de los terrenos y al pago de la indemnización cuando es necesario expropiar el terreno.

## CONCLUSIONES

El principio de la indemnización previa, elevado a principio constitucional, concebido como la contrapartida de los exorbitantes poderes de la administración, como garantía de los particulares, ha sido vaciado de contenido ya que no solamente es descartado sin explicación por el legislador, sino que además es constantemente violado por la administración, que se coloca así una vez más, de espaldas a la legalidad, de la cual ella es garante.

En efecto, en la República Dominicana, un particular puede ser obligado a ceder su propiedad inmobiliaria sin previo pago de justa indemnización y sin que intervengan los tribunales, como sucede en el caso de la aplicación de la ley 675 del 4 de agosto de 1944, o con una intervención limitada a una simple comprobación de una situación de hecho como en el caso de la aplicación de la ley 126 del 24 de abril de 1980.

De igual modo, resulta excluida la indemnización cuando la expropiación es dictada por el Estado contra una persona moral de Derecho público, particularmente territorial.

Se advierte por otra parte, que el legislador ha entendido que los particulares deben ser protegidos de otros particulares con los cuales tienen relación, lo que resulta claro en la Ley de

Vías de Comunicación y en la Ley Minera; sin embargo, no se observa el mismo cuidado cuando el particular es enfrentado con la administración, cuyos poderes no tienen paralelo con los de los individuos y que pueden por vía de consecuencia privarlos de la garantía constitucional.

Resulta así mismo, que el interés general que justifica medidas de restricción al derecho de propiedad es insuficiente y desigualmente defendido y/o protegido. En efecto, el interés general que da asidero a la ley 675 queda limitado a la obligación de los particulares de entregar a los municipios porciones de terrenos para áreas de zonas verdes y equipamiento, no coloca dichos terrenos fuera del poder de las autoridades municipales.

Ello nos lleva a plantear recomendaciones que entendemos contribuirían a una mayor y más eficaz vigencia de la legalidad.

1.— El método de evaluación de los terrenos expropiados debe ser acelerado y debe ser acorde con la realidad económica del momento en que ella se efectúe, conciliando al mismo tiempo los intereses de los particulares y los del Estado;

2.— La realidad exige que se dé cumplimiento estricto a la disposición contenida en el artículo 13 de la ley 344, modificado por la ley 471 del 2 de noviembre de 1964, que obliga a la administración a depositar en la Tesorería Nacional el monto de la indemnización antes de proceder a la toma de posesión de los terrenos expropiados;

3.— La aplicación de la ley 675 enriquece en nombre del interés general local, el patrimonio de los municipios. Ese mismo interés general exige que los inmuebles recibidos por los municipios formen parte del dominio público municipal para evitar que las autoridades municipales los afecten en provecho de particulares;

4.— Es conveniente que se legisle sobre la expropiación dictada contra los municipios, para evitar interpretaciones más o menos osadas y dificultades en la transferencia del derecho de propiedad de los mismos;

5.— Dada la ambigüedad e inconsistencia del principio de la indemnización previa, es conveniente que la Constitución haga las reservas de lugar en los casos en que ella no proceda, como en el caso de las servidumbres administrativas;

6.— Es de desear que los particulares seamos menos tímidos y reticentes en el uso de las vías de recurso que nuestra legislación consagra para constreñir la Administración al respecto de la legalidad, con lo cual contribuiremos a la existencia y/o fortalecimiento del Estado de Derecho.

#### NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. Suárez, José Darío y Tejada, Adriano Miguel: Comentarios del Art. 8, ordinal 13, en la Constitución Comentada PUCMM, 1986.
2. La ley 675 de 1921, limitó la expropiación a la propiedad inmobiliaria, en consecuencia, no hay expropiación de bienes muebles.
3. La ley 126 del 24 de abril de 1980. G.O.9530. Ley 675 del 14 de agosto del 1944. G.O.6138.
4. Ver Amiana, Manuel. "Prontuario de Legislación Administrativa Dominicana", p. 203 y Ss. Troncoso De la Concha, Manuel. "Elementos de Derecho Administrativo", p. 246 y Ss. Mena Alba, Enmanuel. "La Expropiación Forzosa". Tesis p.
5. La declaración de expropiación como todo acto administrativo debe ser dictado con un fin de interés general por la autoridad que tiene competencia para ello. Si se ha declarado expropiación un inmueble con fines personales, por odio, pasión personal, chicana, debe ser anulada.
6. Artículo 8 de la Constitución Dominicana.
7. La doctrina dominicana hace distinciones respecto del uso de ambos términos. En ese sentido véase Amiana, Manuel, op. cit. p. 207.
8. La ley 1232 del 18 de diciembre de 1936, G.O.4978, establece una carta de prescripción de 2 años para intentar las acciones en daños y perjuicios que tengan su origen en las leyes, los decretos y los reglamentos.
9. Sólo se conoce a nivel público la resistencia opuesta por la familia Aguayo a la declaratoria de expropiación dictada

- sobre su finca "El Yunque", que culminó con la nulidad de dicho acto por el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original de Montecristi.
- 9 (bis). Ley 471 del 2 de noviembre de 1964 que prevé que en esos casos debe depositarse el valor del inmueble en cheque girado a favor del Tesorero Nacional.
  10. Auby, J.M. et Ducos-Ader R. "Droit Administratif". Dalloz, Coll. Précis p.
  11. Waline, Marcel. "Précis de Droit Administratif". Editions Montchrétien. p.
  - 11 (bis). La única disposición legal que podrá considerarse extensiva es el artículo 1ro. de la ley 344, que habla de "una propiedad cualquiera".
  12. Laubadere, André de. "Traité Elementaire de Droit Administratif". p.
  13. Troncoso De la Concha, op. cit. p. 252.
  14. Amiama, Ml. op. cit. p. 205 y Ss.
  15. Esta posibilidad debe ser contemplada sobre todo teniendo en cuenta que los municipios sólo pueden expropiar con la autorización del Presidente de la República.
  16. Es decir, cuando hay coincidencia política.
  17. Jorge Blanco, Salvador. "Formularios de las Vías de Ejecución". L.H. Cruz. p. 20 y Ss. Ley 1486 del 28 de mayo de 1938. G.O.5148.
  18. Ley de fomento agrícola No. 6186 del 12 de febrero de 1963, G.O.8740.
  19. Ley 1494 del 4 de agosto de 1947. G.O.6673.
  20. Ley 126 del 24 de abril de 1980. G.O.9530.
  21. Existe en la ley de organización municipal, en la Constitución Dominicana y en el artículo 4 de la ley 1494 del 4 de agosto de 1947.
  22. Ley 105 del 16 de marzo de 1967. G.O.9026 Reglamento No.
  23. Aplicación del principio de equilibrio financiero del contrato, que limita el poder de modificación unilateral del Estado.
  24. Artículos 82 y 83 de la Constitución.
  25. Rivero, Jean. "Droit Administratif". Dalloz. Coll. Précis. p.
  26. Rivero, Jean op. cit. p.
  27. Ley No. 140 del 24 de junio de 1983. G.O.9616.
  28. La descentralización supone que los órganos locales son elegidos por la localidad y en la localidad, y son en razón de los vínculos estrechos que mantienen con ésta y su participación activa en los asuntos locales. El sistema de elección dominicano de las autoridades locales hace intervenir el factor político como elemento de elección, el cual no parece ser del todo absolutamente aconsejable.
  29. Los autores dominicanos distinguen entre autonomía y autarquía señalado: "...Pero en realidad no se trata de una verdadera autonomía, ya que los Ayuntamientos no se dan su propia ley de organización y de competencia, lo cual es obra de la ley. Lo que la Constitución quiere decir es que una vez que la ley confiere a los Ayuntamientos una atribución, ellos deben y pueden ejercerla según su propio criterio y sin previo control de otras autoridades. Se trata pues más bien de una situación de autarquía, más débil que la autonomía..."
  30. Laubadere, André de. op. cit. p. Rivero, Jean. op. cit. p.
  31. Por oposición al control jerárquico ejercido sobre los funcionarios del poder central.
  32. Ley No. 3455 de Organización Municipal del 21 de diciembre de 1952.
  33. Rivero, Jean. op. cit. p.
  34. Ver artículo 55, inciso 26 de la Constitución Dominicana y la ley 344 del 29 de julio de 1943 y sus modificaciones.
  35. El principio de la legalidad limita los poderes de la administración, tal como se consigna en la ley 344 del 29 de julio de 1943 y sus modificaciones.
  36. La ley no contempla la cesión amigable que prevé la ley francesa. El silencio a este respecto parece indicar que el legislador alberga dudas sobre el método de fijación de precios de los inmuebles hecho por Catastro.
  37. Ley de Registro de Tierras No. 1542 de fecha 7 de noviembre de 1947, G.O.6707.
  38. Artículo 1ro., párrafos IV y V de la ley 126 del 24 de abril de 1980, G.O.9530.
  39. Ley No. 675 del 14 de agosto de 1944, G.O.6138.
  40. Artículo III de la Ley No. 675 citada.
  41. El reglamento municipal del Ayuntamiento de Santiago No. 687 del 15 de diciembre de 1983 fija en un 5% el área verde, 3% el área de equipamiento y un 3% el área reservada para la zona comercial.
  42. Rivalland, J.M. "Les Charges d'Urbanisme", 1969. p. 243-244, citado por Liet-Vaux, Georges in "Urbanisme, expropriation et dol", d. 1981.1.249.
  43. Subra de Bieusses. "Traité des servitudes", citado por Liet-Vaux, Georges, op. cit. p. 250.
  44. Laubadere, André de, op. cit. p.
  45. Liet-Vaux, Georges, op. cit. p. 249.
  46. Liet-Vaux, Georges, op. cit. p. 249.
  47. Liet-Vaux, Georges, op. cit. p. 250.
  48. Laubadere, André de, op. cit. p.
  49. La concesión es un modo de gestión de un servicio público.
  50. Laubadere, André de, op. cit. p. La cesión forzada de derechos inmobiliarios establecido en la ley de urbanización, ornato público y constituciones, además de desconocer la garantía que establece la Constitución ética cuestionable. En efecto la supra-indicada ley obliga a los urbanizadores a reservar espacios verdes, cuya área es fijada por resolución u ordenanza municipal, que pasan en plena propiedad a los municipios. El propósito de dicha

obligación es que los ciudadanos tengan dentro de sus vecindarios zonas de esparcimiento y contribuir a la formación de "Pulmones verdes"; sin embargo, las autoridades municipales (sobre todo en los Municipios grandes y populoso), proceden a transferir a título oneroso, los terrenos que la ley obliga a los particulares a ceder a los Ayuntamientos.

La dilapidación de los terrenos adquiridos de los particulares en virtud de la ley 675, además de contrariar el espíritu de la misma, privando a las comunidades vecinas de las ventajas que la ley entendió proporcionarles, constituye además un modo de enriquecimiento sin causa, ello motiva además los frecuentes escándalos que reseña la prensa.

Ante esta situación, lo deseable, lo útil sería que los terrenos adquiridos por los Ayuntamientos en virtud de lo que dispone la ley 675 sean declarados inalienables, como medida de protección de la colectividad contra la gestión de sus representantes.

51. Artículo 34 de la Constitución Francesa del año 1958.
52. La única materia que parece reservada al Poder Legislativo en el sistema constitucional dominicano es lo relativo a la fijación de los impuestos.
53. Véase en este sentido las distinciones sobre las diferentes clases de reglamentos y la importancia respectiva de las mismas en Amiama, Manuel, op. cit., p., Troncoso De la Concha, op. cit. p. y el artículo de Juan Manuel Pellerano Gómez "El Poder Reglamentario", Listín Diario. 1985, abril, mayo y junio.
54. Alvarado, Rosina. "El 55", Listín Diario, 2 de diciembre de 1987, p. 8.
55. Amiama, Manuel, op. cit. p.
56. Ley No. 1474 de 1938 sobre Vías de Comunicación, G.O.5142.
57. Ley minera No. 146 de 1971, G.O.9231.3.
58. La Orden Ejecutiva No. 480 del 20 de mayo de 1920, expresa que se llama dominio eminente, la facultad de expropiar propiedades con fines públicos. La noción de dominio eminente cuyo procedente más lejano se encuentra en el antiguo régimen en el cual se consideraba que el soberano era el dueño de las tierras sobre las cuales tenía el dominio eminente y los particulares el dominio útil, es el fundamento, a mi juicio de la teoría que entre nosotros se denomina "el Estado propietario Originario de las Tierras, aplicada en los procedimientos de saneamiento. Ver en este sentido a Auby, J.M. et Ducos-Ader, Robert. op. cit. p.

## BIBLIOGRAFIA

- Auby, J.M. et Ducos-Ader R. "Droit Administratif". Dalloz, Coll. Précis Paris 19.
- Amiama, Manuel. "Prontuario de Legislación Administrativa Dominicana". ONAP 1982.
- Alvarado, Rosina. "La expropiación del Estado contra un Municipio". Listín Diario.
- Alvarado, Rosina. "El 55". Listín Diario.
- De Laubadère, André. "Traité Elementaire de Droit Administratif". T. III L.G.D. J. Paris.
- Suárez, José D. y Adriano Miguel Tejada. "La Constitución

Comentada". PUCMM. 1986.

Rivero, Jean. "Droit Administratif". Dalloz. Coll. Précis. Paris.

Waline Marcel. Précis de Droit Administratif. Editions Monchrestian. Paris. 1970.

Troncoso De la Concha, Manuel. "Elementos de Derecho Administrativo". ONAP.

Liet-Vaux, Georges. "Urbanisme expropriation el dol". Dalloz. 1981. Chron 249.

Vidal, Henri. "Servitudes d'Urbanisme et expropriation". Dalloz. 1976. Chron III.

Josse, P.L. "Le nouveau régime des plans d'urbanisme et le droit de l'expropriation". Dalloz. 1959. Chron 229.

Domestic-met, Marie José. "Utilite publique et utilite privé dans le droit de l'expropriation". Dalloz. 1938. Chron 231.

Josse, P.L. "La réforme des règles relatives á l'expropriation pour cause d'utilite publique". Dalloz. 1958. Chron 255.

Gilli, Jean-Paul. "La responsabilité d'equite de la Puissance publique". Dalloz. 1971. Chron 125.

Maillet Dominique. "Sur un imbroglio juridique: le problème de l'efficacité de l'annulation des actes administratifs dans le contentieux de l'expropriation". Dalloz. 1971. Chron 103.

Homont, André. "Le dépôt des mémoires dans la phase indemnitaire de la procédure judiciaire de l'expropriation pour cause d'utilite publique". Dalloz. 1969. Chron 19.

Homont, André. "La réparation du préjudice cause par l'expropriation pour cause d'utilite publique". Dalloz. 1950. Chron 149.

J.P.L. "Les nouveaux procedés offerts á l'administration pour prendre possession de biens publics ou privés. Dalloz. 1965. Chron 198.

Ley 344, 29 de julio de 1943. G.O.5951.

Orden Ejecutiva 480 de 20 de mayo de 1920. G.O.3120.

Orden Ejecutiva 675 del 5 de octubre de 1921. G.O.3262.

Ley 675 del 14 de agosto de 1944. G.O.6138.

Ley 105 del 7 de marzo de 1967. G.O.

Ley 126 del 24 de abril de 1970. G.O.

